

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL**

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO**

**GASTO PÚBLICO PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO, 2001-2006**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA**

**P R E S E N T A:**

**PATRICIA LEDESMA VÁZQUEZ**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. ANDRÉS LOZANO MEDINA**

**MÉXICO D.F.**

**AGOSTO DE 2006**

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I

#### PROTOCOLO

<b>1. Planteamiento del problema</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Planteamiento</b>	
<b>1.1.1 Antecedentes</b>	
<b>1.1.2 Descripción del objeto</b>	<b>12</b>
<b>1.1.3 Manejo de variables</b>	
<b>1.2 Preguntas de investigación</b>	<b>16</b>
<b>1.2.1 Pregunta central</b>	
<b>1.2.2 Preguntas derivadas</b>	
<b>1.3 Líneas de investigación</b>	
<b>2. Justificación</b>	
<b>3. Objetivos</b>	<b>17</b>
<b>4. Formulación de hipótesis</b>	<b>19</b>
<b>4.1 Hipótesis central</b>	
<b>4.2 Hipótesis derivadas</b>	
<b>5. Explicitación del enfoque teórico</b>	<b>20</b>
<b>6. Explicitación de las técnicas de investigación</b>	

### CAPÍTULO II

#### MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

<b>1. Definición de conceptos</b>	<b>22</b>
<b>1.1 Educación</b>	
<b>1.2 Pedagogía</b>	<b>24</b>
<b>1.3 Educación básica</b>	<b>28</b>
<b>1.4 Noción de financiamiento y gasto público en educación</b>	<b>30</b>

## **CAPITULO III**

### **MARCO TEÓRICO CONTEXTUAL**

<b>1. Modernidad</b>	<b>41</b>
1.1 Primera periodo de la modernidad	42
1.2 Segundo periodo de la modernidad	
1.3 El tercer periodo de la modernidad	46
<b>2. Globalización</b>	<b>50</b>
<b>3. Estado</b>	<b>56</b>
3.1 Estado y reforma	
3.2 Consenso de Washington	58
3.3 Reforma y democracia	59
3.4 Reforma y gobernabilidad	60
3.5 Reforma en México	61
<b>4. Políticas públicas</b>	<b>61</b>
4.1 Contexto del surgimiento de las políticas públicas	61
4.2 Noción de políticas públicas	63
4.3 Políticas públicas. Lo público y lo privado	65
4.4 Política pública, disciplina	66
<b>5. Política educativa</b>	<b>66</b>
5.1 Cambio de rumbo de la política educativa	
5.2 Los actores sociales. Normatividad, financiamiento y operación	68
5.3 Política educativa, política de Estado	70
5.4 La política educativa en México en la educación básica. 1982- 2003	
Un recuento de los hechos	72
5.5 Los retos de la política educativa	74
5.6 Diagnóstico, debate y propuestas de la reforma del Estado para la educación básica. Comisión de Estudios para la Reforma del Estado	75
<b>6. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica</b>	<b>77</b>
<b>7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	
Artículo 3° Constitucional	81
<b>8. Ley General de Educación</b>	<b>81</b>

<b>9. Instrumentos del Presupuesto de Egresos de la Federación para la Educación Básica</b>	<b>83</b>
9.1 Presupuesto de Egresos de la Federación	83
9.2 Ley de Coordinación Fiscal	84
9.3 Fondos. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	84
<b>10. Programa Nacional de Educación 2001-2006</b>	
10.1 Campaña política 2000-2001	
10.2 El Programa Nacional de Educación y el Banco Mundial	85
10.3 Los resultados del sexenio hasta el año 2000	87
10.4 Programa Nacional de Educación 2001-2006	88
10.4.1 El pensamiento educativo del PNE. La justicia y la equidad educativa	89
10.4.2 La calidad como dimensión de la equidad	90
10.4.3 Financiamiento en el PNE	92
10.4.4 Educación básica. Objetivos estratégicos de la educación básica	95

## **CAPITULO IV**

### **ENFOQUE TEÓRICO**

1. Teoría de la complejidad	104
1.2. ¿Qué es la complejidad?	
1.3 Contexto del surgimiento de la teoría de la complejidad	106
1.4. Principales postulados de la teoría de la complejidad	108
1.5 Tres principios para ayudar a pensar la complejidad	109
2. Los siete saberes para la educación del futuro	111
2.1 Para qué educar	
2.2 Siete saberes	
3. La educación en política: la política neoliberal	116
3.1 Interpretaciones, significados dilemáticos: libertad igualdad	117
4. Estado, educación y privatización	120
5. La educación, el Estado y la socialización	125

## **CAPÍTULO V**

### **EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN BÁSICA**

<b>5.1. Educación y gasto</b>	<b>129</b>
<b>5.2. Gasto social y educación</b>	<b>153</b>
<b>5.3. Distribución del ingreso y gasto público en educación</b>	<b>156</b>
<b>5.4. El gasto familiar en educación</b>	<b>158</b>
<b>5.5. Desarrollo económico distribución del ingreso y educación</b>	<b>159</b>
<b>5.6. Situación actual de la educación mexicana</b>	<b>160</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>169</b>

### **BIBLIOGRAFÍA**

Agradecimientos:

Dr. Prudenciano Moreno Moreno estoy en deuda por el apoyo que me brindaste, todo el tiempo, tan generoso, comprensivo, amable, cariñoso, solidario, y por haber compartido un poco de tu gran bondad, y alegría con que vas por la vida. Gracias al destacado académico, como profesor en el aula y asesor para orientar el trabajo de investigación.

Dr. Andrés Lozano Medina gracias por darme la oportunidad de ser dirigida en éste trabajo de investigación y la forma amable, cordial y comprensiva como fui recibida en todo momento. Para decir, a veces, que no sabía como seguir porque me sentía bloqueada.

Mtro. Juan Manuel Delgado, Coordinador de la Maestría en Desarrollo Educativo la excelente labor desarrollada en su encargo institucional, ha sido el ingrediente indispensable para que los integrantes de nuestra generación hayamos recibido una oferta educativa que nos da la oportunidad de mejorar nuestra vida y nuestro trabajo académico.

A cada uno de mis maestros y lectores del trabajo recepcional les expreso mi gratitud por su esfuerzo y dedicación a lo largo de estos dos últimos años: Maestro David Pedraza, Dr. Miguel Ángel Vértiz Galván, Dra. Silvia Fuentes Amaya, Dr. Saúl Velasco Cruz y al Dr. Raúl Anzaldua.

A mis compañeros de la línea de Política Educativa, con quienes pasé momentos de alegría, tristeza, angustia, sobre todo por su gran solidaridad y apoyo: Heriberto Ramírez Martínez, Cirilo Alcalá Betanzos, Gumaro Hernández Heredia, Irma Martínez Legorreta, Erica Rivas Bazán, María Isabel Robles Castro, Enrique Arronte, Emilie B.

*Gracias* Francisco Gómez Ledesma, Carlos De la Rosa Ledesma y Carlos de la Rosa Olvera, mi familia, gracias por estar conmigo, por sus risas y sus bromas, por su apoyo.

*Gracias* Lic. David Gómez Peraza, sabes que sin tu ayuda esto no habría sido posible. Eres un ser humano excepcional.

Jorge Ledesma Águilar, “de los Aguilares de Guanajuato” por la vida y por tenerte cerca.

Dr, Jorge Ledesma Vázquez por tus palabras de aliento, de consuelo, de ánimo y por tu ejemplo como un hombre de trabajo, como esposo y padre de familia. A Beatriz, Jorge Enrique, Fernandina y Sofía

## INTRODUCCIÓN

El Gasto Público en la Educación Básica es un tema de interés para el gobierno, la sociedad, los profesores y los investigadores de diversas áreas, por el amplio volumen de matrícula que representa, por el papel estratégico que tiene en estos tiempos de cambio y, porque todavía se observan importantes rezagos del servicio educativo en la población indígena y marginal de las áreas urbanas.

La educación representa el renglón más importante, en términos de monto, del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta es una tendencia que permanece a lo largo del tiempo, de manera invariable. Por ello, analizar el Gasto Público en Educación Básica nos permite conocer la operación concreta de las Políticas Públicas en su sentido estricto. Las Políticas Públicas no deben entenderse exclusivamente como la formulación de orientaciones para conseguir determinados objetivos y metas, sino hay que acercarse a ellas en su expresión programática y, en última instancia, cuantitativa. Así pues, analizar el Presupuesto de Egresos de la Federación y el resultado de su aplicación específica a través de la supervisión y control del presupuesto mediante la Cuenta Pública Federal nos permite tener una visión amplia del Ejercicio del Gasto Público en este renglón.

Atendiendo a la estructura presupuestal vigente, en México, observamos que para dar seguimiento puntual al Gasto Público en Educación debemos revisar cuidadosamente diversos ramos presupuestales en los que están contenidos los fondos dedicados a la Educación Básica. Estos son: el Ramo 11 (Sector central de la SEP); el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal); y el Ramo 33 (Apoyo a las Entidades Federativas en sus correspondientes fondos destinados a la educación). Es, sin duda, a través de estas partidas presupuestales, como a partir de la propuesta del Ejecutivo Federal y la correspondiente aprobación de la H. Cámara de Diputados que en este renglón, se formaliza año tras año la asignación de los recursos presupuestales para la Educación Básica. Una vez planteadas estas consideraciones de orden general pasamos a enunciar los contenidos específicos del trabajo de tesis.

En el primer capítulo se expresa de manera detallada el protocolo de la investigación. Su incorporación permite tener la visión de conjunto de la investigación a realizar. Además se

elabora una síntesis de diversos autores, con diversas formaciones académicas, que aportan los conocimientos al objeto de estudio. En el segundo capítulo se abordan 4 conceptos fundamentales para el cabal entendimiento de nuestras propuestas. Ellos son: Educación, Pedagogía, Educación Básica y Financiamiento; y Gasto Público en Educación. Estos conceptos son los referentes obligados para generar una plataforma cognoscitiva que nos permita un primer acercamiento al tema.

En el tercer capítulo, el objeto es plantear un marco teórico contextual que contiene la modernidad, la globalización, el Estado, las políticas públicas, y la Política Educativa en México, así como el instrumental y las técnicas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta amplia gama de categorías de análisis permite sustentar la orientación de la Política Pública en materia de educación. Que pasa por las amplias generalidades hasta su concreción en instrumentos técnicos, todo ello, sin que se pierda un hilo conductor que les proporciona coherencia para el análisis.

El cuarto capítulo expresa un enfoque teórico que nos permite reconocer la complejidad como una manera de la comprensión de la realidad, que se contrapone a las visiones convencionales que parcializaban el conocimiento en disciplinas establecidas. A partir de este enfoque, se intenta responder a la pregunta: ¿para qué educar? Y contrastarla con la idea generalizada de que se educa sólo para la vida productiva. Se pone énfasis, por tanto, en la acción nociva de la política neoliberal que destaca las competencias como el máximo objetivo a conseguir en materia educativa. De esta forma, se desnuda el falso dilema entre la libertad y la igualdad.

Por último, se presenta la sistematización y el análisis del Gasto Público como resultado de la expresión concreta de la instrumentación de la Política Pública en Educación. Los datos afloran una realidad única e inevitable: la brutal desigualdad en la distribución del ingreso existente en México. Este rasgo de carácter estructural de la sociedad mexicana frena cualquier intento de dotar de una educación suficiente y de calidad de la educación en el nivel básico. Los esfuerzos presupuestales del gobierno mexicano se estrellan ante los magros ingresos de la población que, aunque tengan acceso a la educación, terminan en la deserción, en el ausentismo y en la frustración al no tener los ingresos familiares suficientes para sostener sus estudios. Los datos hablan por sí mismos, si bien los programas



emergentes palian esta situación, el resultado neto es que alcanzan a cubrir las necesidades básicas de las familias.

## CAPÍTULO I

### 1. Planteamiento del problema

#### 1.1 Planteamiento

##### 1.1.1 Antecedentes

El interés por presentar una síntesis de lo que considero los trabajos más representativos de los temas del gasto público y privado en educación, y del papel de los gastos en educación en el desarrollo de los sistemas educativos en diferentes contextos y épocas, es porque a través de ese recorrido apreciaremos cómo los temas de análisis y las preocupaciones cambian.

Desde la década de los setenta del siglo XX, se originan diversos trabajos relacionados con el estudio del gasto en educación en sus diversos niveles educativos. En seguida presento una breve relación de los trabajos a los que he tenido acceso. El orden de presentación es cronológico y no alfabético. La importancia de presentarlo en orden cronológico se debe a que de esta manera permite identificar el cambio de paradigma, la introducción de preocupaciones que provienen del pensamiento neoliberal; así como el impacto de las crisis fiscales y sus repercusiones en los temas de teorización.

- Carlos Muñoz Izquierdo (1977) fue coautor del estudio *Costos, financiamiento y eficiencia de la educación formal en México*, elaborado en el Centro de Estudios Educativos. El reporte de investigación describe y analiza algunos aspectos económicos, tales como los costos de operación de la educación, de la planeación educativa en México, con el fin de desarrollar modelos que permitan, entre otras cosas, mejorar la eficiencia interna con que opera el sistema escolar, a través de una mayor racionalización de las políticas de asignación de recursos.
- Mario Brodersohn y María Ester Sanjurjo (1978). *Financiamiento de la educación en América Latina*, son los compiladores de diversos trabajos de un Seminario, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo, donde los especialistas analizaron los aspectos más relevantes de la época que investigo en materia de financiamiento educativo en América Latina.

- Jean-Pierre Vielle, José Antonio Esteva, José Chapela, Juan Prawda y Gustavo Flores (1983). Tuvieron el encargo de elaborar una síntesis de los resultados del Grupo de Estudios sobre el Financiamiento de la Educación (GEFE) 1978-1982, en el texto titulado *Financiar la escuela. Desafío o dilema*. Para este momento de grave crisis económica en México, iniciaban las interrogantes alrededor de la calidad educativa, sobre quiénes se beneficiaban con el gasto educativo público.
- Martin Carnoy, Henry Levin. Et. Al. (1986). Publicaron su libro *Economía política del financiamiento educativo. En países en vías de desarrollo*. En el que encontramos una discusión de dos tesis. Primera, que la educación es uno de los factores del crecimiento económico; y, segunda, que el acceso generalizado a la educación tiende a mejorar la distribución del ingreso.
- Juan Prawda (1987) en su obra *Los logros, inequidades y retos del futuro del Sistema Educativo Mexicano* manifestó la inequidad e injusticia en la distribución de los bienes y servicios educativos entre regiones geográficas y grupos sociales. Y la escasez de recursos en términos reales para la inversión social, fundamentalmente la educativa, lo que causó estragos en la calidad de la educación y en los servicios de apoyo, incluyendo a la planta física y humana establecida con tantos esfuerzos desde 1921.
- Jean Pierre Jallade (1988). En su libro *Financiamiento de la educación y distribución del ingreso en América Latina*, establece que el aumento continuo de los gastos en educación iniciaba a plantear algunos problemas a los presupuestos públicos y, ante tal situación, se empezaron a formular interrogantes acerca de la eficacia económica y social de esos gastos. El autor se interroga acerca de la manera de gastar del Estado: cómo y en qué gasta, así como aspectos tan importantes como el de cuánto es lo que gasta en educación.
- Carlos Ornelas (1995). En *El Sistema Educativo Mexicano. La educación de fin de siglo*, expone la tensión fundamental entre los fines de la educación que se derivan de: dar educación a los ciudadanos o satisfacer la educación para formar los recursos humanos que demanda el desarrollo. Esboza dos proyectos: neoliberal y democrático equitativo. En el estudio de los recursos destinados a la educación subraya las grandes sumas del presupuesto destinadas a la educación.

- Margarita Noriega Chávez (1996). En *Los laberintos de la modernidad: educación y sistemas educativos*. Uno percibe que cuando la autora se pregunta ¿cómo puede sostenerse la idea de que los recursos destinados a la educación han llegado a su límite? La lleva a plantear el problema del financiamiento de la educación como producto de procesos y de la acción de sujetos nacionales. Pero también como producto de procesos y sujetos ubicados más allá de nuestras fronteras.
- Carlos Imaz, Salvador Martínez de la Rocca y Luis Gómez (1996). *¿Y el costo de la ignorancia?* En el texto se caracteriza la falta de metas específicas del programa de educación del sexenio; y se interroga sobre los criterios para la asignación presupuestal para cada nivel educativo, y el por qué de sus diferencias entre ellos.
- Pablo Latapí (1997). En *Tiempo educativo mexicano IV* asegura que México podría tener muchos más recursos para la educación si las políticas económicas fueran otras, y las finanzas públicas no se manejaran con tanta torpeza.
- Margarita Noriega (1998). *El financiamiento de la educación: su historia y su estudio*. La autora nos ofrece una orientación en torno a los estudios relacionados con la visión desde la teoría del capital humano, afirma que estos estudios reforzaron la necesidad de mejorar los procesos de planeación. También hace referencia a los estudios guiados por la teoría de la reproducción.
- Jorge Calero y Javier Bonal (1999). *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Los autores se preguntan en su trabajo ¿qué efectos ha tenido el gasto público educativo desde el punto de vista de la eficacia y la calidad? Asimismo, se plantean que las tres interrogantes que habría que abordar son: quién norma el proceso educativo; quién financia la educación; y quién evalúa el proceso de la educación.
- Latapí Zaherí y Manuel Ulloa (1999). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. Analizan el pacto federal, y proponen criterios para definir las participaciones de las entidades en los recursos federales, y observan que aún no se logra evitar la discrecionalidad en el reparto de los recursos.

- Manuel L. Ulloa Herrero (1999). *El financiamiento de la educación en la administración del presidente Zedillo 1995-1999*. Señala la enorme distancia entre los compromisos establecidos y las asignaciones efectivas de recursos, y que el Gobierno Federal no asigna recursos suficientes a las entidades federativas para dar cumplimiento a sus nuevas obligaciones de la federalización.
- Margarita Noriega Chávez (2000). *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: El caso de México, 1982-1994*. Propone que el trabajo de construcción de respuestas a cuánto y cómo debe gastarse en educación es un camino por construir, y no existe solamente el camino marcado desde el exterior.
- Santiago Ibarra Estrada (2003). *El gasto educativo en el Distrito Federal*. Elabora un estudio relativo a la educación en la entidad, y plantea las principales dificultades que se enfrentarán.

### 1.1.2 Descripción del objeto

Los cuestionamientos que se plantean para el desarrollo temático de esta investigación son de diverso orden. Sin embargo, es necesario que las interrogantes que se formulen deban apuntar a esclarecer y a definir el comportamiento de este objeto de investigación.

La primera cuestión que hay que abordar es la relativa al cambio que se aprecia en la política educativa. Es indiscutible que fueron esencialmente dos los factores que intervinieron en este aspecto: 1) los dramáticos cambios que se presentaron a nivel mundial a partir del inicio del último cuarto del siglo XX, que impactaron la estructura productiva dado el avance en la informática y la telemática; el nuevo marco de las relaciones comerciales y sus efectos en la creación de nuevas regiones neoeconómicas; la correlación de fuerzas políticas que nos llevaron de un mundo bipolar a un mundo unipolar; la transculturización producto de la revolución en los medios de comunicación, entre los elementos más destacables. Ante estos cambios que impactan negativa y positivamente a todo el orbe, los países han tenido que dar respuesta, y como podrá suponerse, ésta ha sido en muchos y variados sentidos; y 2), en el orden interno, México, durante esa etapa también sufrió transformaciones que tienen que ver con las principales variables económicas, políticas y sociales. Entre ellas, el cambio demográfico que modifica de manera importante la demanda de los servicios educativos. En

el plano económico, México registra uno de los más bajos crecimientos en su PIB, oscilando entre el 2.5 y el 3%, muy por debajo del referente histórico del que hubo en la mitad del siglo XX. Los cambios estructurales en la economía y en el sector público, motivados por el agotamiento de un modelo desarrollista que vulneró las finanzas públicas y puso en el filo de la navaja la solvencia de la economía en su conjunto.

Con el alud de tales transformaciones, es evidente que las políticas educativas y su soporte financiero sufrieran una readecuación que respondiera al nuevo entorno del país y mundial. No era posible sostener un modelo que resultó disfuncional a las nuevas condiciones existentes. Porque el asunto no residió únicamente en soportar la creciente demanda educativa, producto del enorme crecimiento demográfico de 1960 y 1970, sino también había que mejorar el grado de escolaridad promedio, incrementar la eficiencia terminal y abatir la deserción y los índices de reprobación. En suma, había que responder al cambio mundial y a los factores de orden doméstico que reclamaban con urgencia un cambio. Como puede verse, este complejo entramado de variables que gravitan sobre la educación representa un fuerte cuestionamiento al que habrá que dar respuesta.

Un segundo orden de cuestionamientos, de menor magnitud pero de alto nivel de complejidad por el conjunto de elementos de orden objetivo y subjetivo que entran en juego, es el del Sistema Educativo Mexicano en su parte de educación básica.

La educación, como es bien sabido, juega un papel fundamental en el desarrollo en el sentido económico, político y social de los pueblos. México, para la segunda mitad del siglo XX contaba con un sistema educativo que se había consolidado y que respondía con cierto grado de eficiencia. Sin embargo, los indicadores básicos de cobertura internacional todavía eran muy bajos. La escolaridad promedio se encontraba en los últimos grados de la enseñanza primaria, el índice de analfabetismo rebasaba los 30 puntos, y solo unos cuantos mexicanos tenían acceso al nivel superior de educación. En la parte que nos compete, la educación básica, después de tener un crecimiento cuantitativo y cualitativo sorprendente mostró signos de agotamiento. El deterioro en los niveles de vida de la clase media, a partir de las décadas 80 y 90, la reducción significativa de las prestaciones sociales, y el alto grado de corrupción existente en el medio magisterial (producto de un modelo sindical semicorporativo), fueron factores que deterioraron la calidad de la enseñanza. Y para resolver este problema, la

instauración de una política de simulación y de maquillaje de cifras fue la mejor respuesta que se les ocurrió a las autoridades educativas.

Las crisis económicas recurrentes de 1970 al 2000, fueron factores implacables que postraron a la educación básica en México. Los sectores más pudientes de la sociedad vieron en las escuelas particulares una salida para ofrecer una opción educativa que satisficiera la formación de sus hijos. La SEP, por su parte, ofrecía soluciones que bajo la modalidad de programas emergentes y compensatorios pretendían detener esa creciente bola de nieve. En otras palabras, los esfuerzos fueron parciales, en general, poco productivos y con resultados que no correspondían a lo que se requería, elevar la calidad de la educación. Los cambios técnicos en materia administrativa y docente fueron lentos y farragosos. Entre el poco desarrollo de la planeación educativa y los magros recursos públicos se debate el futuro educativo mexicano.

Un punto central es el análisis de la federalización, pues tal y como se ha operado en México ha planteado interrogantes en relación al concepto de equidad, desde la perspectiva de diversidad de condiciones económicas, sociales y políticas de las entidades federativas; hoy existen gobiernos estatales que preferirían regresar el control de la educación básica al gobierno federal; y otros más reclaman la mínima contribución de otros estados para el desarrollo de la educación, y la casi total dependencia del gasto federal. Otros más, ven las grandes diferencias del gasto por alumno entre entidades más desarrolladas y las menos desarrolladas económicamente.

Latapí (1997) proporciona los siguientes datos: *“...Para las familias que viven, por ejemplo, en el Estado de México o en Jalisco, entidades en que el gasto educativo anual por habitante es de \$397 y \$652 respectivamente, sus hijos reciben una educación tres o cuatro veces más barata que la de Baja California Sur \$1 462 o la del Distrito Federal \$1 857, con un menor costo también que la del país en su conjunto \$1 043; esto, con relación a lo que cada estado eroga por habitante”*. Con estos datos es posible avizorar hacia el horizonte en donde el proyecto educativo nacional no logra romper el círculo de la pobreza. A mayor pobreza mayor costo educativo y menores resultados.

Después de comprender procesos de cambio en los contextos económico y político a nivel mundial y nacional, reconocemos que los efectos de la crisis cíclica, de la crisis fiscal del Estado, de las bajas tasas de crecimiento del producto, de la presencia redimensionada de

agentes supranacionales con nuevos papeles, el tema de los recursos públicos que se destinan a la educación también han tenido su propia lógica de transformación, no diferente o alejada a lo que ha sucedido en otros espacios.

En el campo de la asignación del presupuesto público federal a la educación básica, son variadas las afirmaciones y comprobaciones empíricas que se han hecho en torno al tema, desde que la calidad de la educación tiene una relación directa con la cantidad de recursos de que se dispone; que los beneficiarios de los gastos públicos en educación son las clases medias; que existe inequidad e injusticia en la distribución de los bienes y servicios entre regiones geográficas y grupos sociales. Otras preocupaciones se orientan a interrogar sobre la eficacia económica y la eficacia social; y a cuál de ellas debiera ser prioritaria; o quién supone que es igual de importante preguntar en qué y cómo se gasta que cuánto se gasta.

La respuesta a cada una de estas interrogantes arroja una respuesta parcial al tema de la eficacia y la eficiencia del gasto público en educación. Pero sí llevamos el tema al terreno de la toma de decisiones, como un experimento y observación de análisis de política educativa, habrá quien diga que nos enfrentamos a la elección de un proyecto neoliberal o, a otro democrático equitativo como marcos de referencia para decidir, a su vez, cómo, cuánto, dónde, quién, y para qué gastamos en educación básica. Lograr conciliar en un discurso sistemático, coherente y homogéneo el planteamiento anterior será el primer paso para observar y otorgar nombre a las principales orientaciones de la asignación del presupuesto público en la educación básica en México, en el periodo aludido.

## **1.2 Manejo de variables**

Las variables macroeconómicas en que se centra la investigación son: el gasto público federal para la educación básica; y con ello observar la distribución que se hace del mismo. Los lineamientos de política educativa en educación básica; para dejar de manera explícita la intencionalidad gubernamental en materia educativa. La demanda social por educación y la demanda educativa de educación básica; permite observar el esfuerzo que en materia de gasto se requiere; y los datos de distribución del ingreso son el contexto obligado para comprender la eficiencia y eficacia del uso de recursos.



### **1.3 Preguntas de investigación**

#### **1.3.1 Pregunta central**

¿Cuáles son los elementos que ha utilizado la política educativa nacional para la asignación del gasto en educación pública en el nivel básico?

#### **1.3.2 Preguntas derivadas**

¿Qué se entiende por política educativa para la educación básica?

¿Qué se entiende por asignación del presupuesto público federal para la educación básica?

¿Cuáles son los criterios que determinan la asignación del gasto federal para educación básica?

¿Cómo se establece la asignación del presupuesto público federal para la educación básica?

¿Qué se entiende por gasto público en educación?

¿Qué se entiende por política educativa?

¿Cómo se caracteriza a la educación básica?

¿Cuál es el rol del gobierno?

¿Cuál es el rol de las instituciones gubernamentales en la asignación del gasto para educación básica?

¿Cuál es el papel de los organismos internacionales?

¿En el análisis e interpretación de las tendencias de la política y del gasto educativo es posible derivar una explicación de la orientación económica y sociopolítica de la educación en México en el actual período presidencial?

### **1.4 Líneas de investigación**

Las líneas o ejes de investigación están concentrados en:

1. Política educativa nacional para la asignación de gasto público
2. Localizar la particularidad de cada año en el gasto para comparar entre los años del periodo
3. Políticas públicas para la educación básica
4. Gasto en educación básica y distribución del ingreso

## 2. Justificación

Cuando se pregunta sobre quiénes son los beneficiarios de la educación, implícitamente se interroga sobre a quiénes benefician los gastos en educación; las respuestas son múltiples desde diversas perspectivas de estudio. El reconocimiento del papel de la educación como factor del crecimiento económico y la relación entre el acceso generalizado a la educación y la tendencia a mejorar la distribución del ingreso. La escasez de recursos provoca efectos negativos sobre esos factores y además sobre la calidad de la educación.

A últimas décadas, se han visto los problemas de las finanzas públicas y en los presupuestos públicos por parte de diversos actores sociales y políticos, y desde diferentes perspectivas teóricas; lo que llevó a examinar el tema de la eficacia económica y social del gasto público. Ya no sólo era importante saber cuánto se gastaba, sino cómo y en qué se gasta. Entonces, nace la exigencia de analizar el manejo de la política educativa y de las finanzas públicas. Esto significa que la restricción presupuestaria para evitar el endeudamiento público y una elevada inflación se convirtió en una constante. Y el asignar menores recursos, en particular, es una de las principales limitaciones para cubrir adecuadamente el servicio educativo sino que analizar la asignación de los recursos públicos federales a la educación contribuye a la tarea de formulación de las futuras políticas públicas y políticas educativas.

La política educativa deberá encontrar propuestas que modifiquen a la educación en México, para que se encuentre en condiciones de responder a las exigencias de los procesos de globalización, que no necesariamente a las ideas neoliberales; por ejemplo, incorporar a los educandos a los ambientes de la tecnología de punta, al de los conocimientos científicos revolucionarios de la ciencia y de la informática. La necesidad de una educación básica actual que permita incorporarnos al mundo globalizado. Por esto, el interés de estudiar qué ha hecho el gobierno mexicano en este periodo sexenal, para lograr una meta en ese sentido. Interrogar sobre ¿cuáles son los apoyos financieros que se otorgan para ir donde el cambio que requiere la educación básica?

### **3. Objetivos**

#### **3.1 General**

Identificar las relaciones que existen entre las políticas educativas para el nivel de educación básica y su expresión en la asignación del presupuesto público federal, en el periodo 2001-2006, dados los cambios demográficos, económicos, políticos y sociales a que se enfrenta el país, y su impacto en la educación básica para comprender y caracterizar la política educativa del actual régimen político.

#### **3.2 Específicos**

Estudiar el comportamiento de la asignación del presupuesto público federal en el periodo de estudio y su relación con la demanda del servicio educativo en educación básica, con el propósito de observar datos de cobertura, deserción, repetición, eficiencia terminal y sus efectos financieros.

Identificar la expresión monetaria del presupuesto público federal en educación básica en los programas educativos del gobierno foxista.

Revisar la Ley de Coordinación Fiscal anual para identificar la distribución de los recursos para programas en educación básica.

Caracterizar la orientación política y social de la política educativa, en el marco de las reformas en materia educativa.

Sistematizar las propuestas de políticas públicas a partir del ANMEB, y su derivación en programas específicos para explicitar todas las principales estrategias de atención a la educación básica. En particular las del régimen del presidente Vicente Fox.

Establecer la relación entre disposiciones en materia de política educativa y la asignación de recursos, la observación de esta comparación permitirá ponderar la posibilidad real de llevar a la práctica los esfuerzos de mejora de la educación básica.

Analizar las bases teóricas que debieran sustentar la política educativa en el nivel básico, para ubicar la intencionalidad de orientación educativa. Se educa para la vida o se educa como un medio instrumental.

#### 4. Formulación de hipótesis

##### **4.1 Hipótesis central**

Los recursos públicos federales destinados a la educación básica han tenido como determinantes la escasez de ingresos fiscales; como las orientaciones y propuestas que el gobierno ha considerado en la asignación.

##### **4.2 Hipótesis derivadas**

La política educativa para la educación básica es el conjunto de elementos explicados, expresados en los documentos, declaraciones y orientaciones que ha dado el gobierno para manejar la educación básica.

La asignación del gasto público federal para la educación básica en México es el conjunto de partidas y ramos otorgadas por el Congreso en cada periodo de formulación del presupuesto federal. Las prioridades que año con año se presentan en la discusión del presupuesto de egresos de la federación, determinan las variaciones en la asignación federal.

Los actores relacionados con la distribución del presupuesto público federal a la educación básica son: la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, los Gobiernos Estatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Fondo Monetario Internacional y la UNESCO.

En buena medida, la evolución de la economía mexicana, con bajas tasas de crecimiento económico ha determinado las asignaciones presupuestales federales en materia educativa en el nivel básico.

La educación básica está constituida, en la última reforma a la Ley de Educación, por tres niveles: preescolar, primaria y secundaria. En preescolar y secundaria se encuentran los mayores problemas de cobertura y eficiencia terminal, según los datos de la Secretaría de Educación Pública, producto de diversos factores como sociales, económicos y culturales.

Los políticos y miembros del poder legislativo analizan las iniciativas de presupuesto de egresos y determinan las líneas de organización. Mientras que los organismos internacionales financian una parte de los recursos destinados a programas compensatorios para la educación básica.

La política educativa es un conjunto de planteamientos (escritos o verbales), enunciados por diferentes actores sociales del sistema educativo, que intentan otorgar una dirección y una intención sobre cómo conducir a la educación hacia las metas; y que mueven a los actores sociales a realizar acciones en cierto sentido. La política educativa del sexenio de Vicente Fox está orientada por explicaciones económicas del fenómeno educativo; la economía le otorga un papel instrumental a la educación para lograr el desarrollo económico del país.

## **5. Explicitación del enfoque teórico**

El enfoque teórico, como la visión del cómo y el por qué se realizan acciones humanas (el sentido de la intencionalidad de la praxis social), desde mi percepción, la visión teórica que se acerca más al sentido de mi objeto de estudio, es el modelo de la complejidad de Edgar Morín, concretamente en su modelo educativo de los siete saberes. El punto de comparación del modelo de los siete saberes es con los modelos del Banco Mundial, de la OCDE, y el de la CEPAL.

## **6. Explicitación de las técnicas de investigación**

El objeto de estudio requiere necesariamente de ser visto bajo diversas perspectivas, por tratarse de un estudio cuantitativo, ya que se revisarán los datos de los anexos estadísticos de los informes presidenciales, buscando las cifras en términos reales de los esfuerzos presupuestales. Y con ello reconocer el valor real de los recursos dedicados a la educación

básica, destacando: el porcentaje del gasto en educación como proporción del Producto Interno Bruto; la participación del gasto público en educación en el gasto público total; el gasto educativo por alumno y el gasto educativo por habitante.

Otra información requerida será observar el comportamiento del Producto Interno Bruto y la participación del gasto federal y del gasto educativo; con el propósito de compararlo con otras erogaciones presupuestales, distintos al educativo y con ello distinguir de manera relativa el peso del proyecto educativo en términos financieros.

Además, se hará una descripción y presentación de información sobre matrícula, como un dato que permita al lector observar la capacidad del sistema para dar oportunidad a la población en edad escolar.

Se usarán categorías económicas, políticas, administrativas y educativas como modernidad, globalización, neoliberalismo, políticas públicas, política educativa, federalización, equidad, deserción, eficiencia terminal, marginalidad.

Se construirán indicadores relativos a matrícula, la demanda, el gasto, y los ingresos públicos, a través de la formulación y diseño de cuadros y gráficas que permitan ir integrando dicho objeto de estudio.

Asimismo, haremos un seguimiento y sistematización de los principales enunciados de las políticas públicas y sus referentes concretos expresados en programas y disposiciones normativas de la Secretaría de Educación Pública. Se buscarán documentos sobre gasto en educación de varios autores que han abordado el tema en documentos de política de gasto del gobierno federal, todo esto dentro de los procesos de globalización y de políticas neoliberales que se han introducido en México. Lo anterior con el propósito de observar hacia dónde se orienta la política de educación básica.

## CAPÍTULO II

### Marco Teórico Conceptual

#### 1. Definición de conceptos

##### 1.1 Educación

El texto de María García Amilburu (1996) lleva por título *Aprendiendo a ser humanos*, en cuya frase se expresa un fin de la educación, como lo llamaría ella, un fin mayor o de mayor nivel. Los seres humanos nos llamamos a nosotros mismos así, humanos, aunque es necesario reconocer nuestra imperfección y la necesidad de trabajar conscientemente en la tarea de ganar el título de humanos, en un sentido ético. Además, asegura, que *“la educación –entendida en el sentido más amplio y general posible- es un proceso de formación que comprende el desarrollo de ciertas potencialidades (García, 1996, p.11).*

Octavi Fullat afirma que educar es engendrar a lo humano. Definir en esos términos a la educación implica que existe una intención en las actividades de la educación. Es decir, referirse a lo humano, ya sea como aprendiendo a ser humano o engendrar a lo humano implica un conocimiento teórico de lo que significa lo humano. Al lado de cualquier explicación de lo que es ser humano se devela una concepción antropológica; la explicitación de las características que lo distinguen.

La palabra *anthropos* proviene de la lengua griega y significó ser humano. *“El anthropos consiste en tener perpetuamente problemas... ¿qué hacer con mi vida?,... disfruta además de la capacidad de elevarse por encima del instante, cayendo entonces en la meditación de su porvenir y de su sentido en la existencia. Salta en aquel momento la angustia. ¿Hacia dónde? ¿Para qué?” (Fullat, 1997, p. 143).*

Para que los seres humanos puedan definir de manera individual y colectiva un destino, una mirada hacia el futuro, una razón de existencia, requiere también de manera colectiva y de manera individual una visión suficientemente clara y compartida de sí mismo como perteneciente a una sociedad, a un mundo y a una comunidad. Se reconoce una herencia, proporcionado por un código genético, una civilización (cultura, técnica e instituciones).

Dado que la concepción que aquí se presenta se apoya en la versión antropológica para la comprensión de lo educativo, introducimos aquí una descripción las antropologías, para

ubicar desde cuál se apoya la comprensión de los autores. Distinguimos varios tipos de antropología, entre ellas la antropología física (que da cuenta del humano como parte de la naturaleza); la antropología cultural, sociocultural o etnográfica (que refiere la conducta humana aprendida); y la antropología filosófica (que nos lleva a un tipo de saber sobre el sentido del ser humano, el sentido de la existencia humana).

A este último saber es al que se refieren ambos autores como el saber que permite preguntar quién y qué es el hombre y para qué de su existencia. En la pregunta de para qué, se encuentra el para qué educar. Por tanto, desde esta perspectiva, la orientación del significado de educación está apoyada por la filosofía, en una antropología filosófica.

Lo anterior implica el paso a la antropología de la educación que se ocupa “...del estudio del hombre como fundamento antropológico de la evolución educativa; y de los procesos de aculturación y educación.” (García, 1996, p.13). No cabe la menor duda que el hombre necesita ser educado y que se le educa para algo. La antropología filosófica en diálogo con el hecho educativo es de donde se desprenden los propósitos de la educación; los para qué. Educar sin el componente antropológico es tanto como dar un entrenamiento o adiestramiento, algo distinto a la comprensión del hecho educativo “¿Quién puede definir la dirección de una biografía humana o de la historia entera?... Tal perplejidad antropología pide ayuda a la pedagogía... El cómo, el qué y el quién sea el *anthropos* es doctrina que no le viene dada a éste, sino que constituye su quehacer primario. El hombre pasa a ser animal crítico... al hombre le incumbe tener que decidirse, y aquí interviene ya el proceso educador. Éste pende de la decisión antropológica. Sin antropología no resulta factible la pedagogía.” (Fullat, 1997, p. 26).

La tarea básica del hombre es y ha sido, por tanto, un quehacer constante de preguntarse sobre sí mismo, y es una obra de construcción y reconstrucción de las interpretaciones de lo humano y de sus objetivos de la presencia en el mundo social, en el mundo natural y en el planeta en los últimos tiempos. Las respuestas que se dan se convierten en los elementos de partida y llegada de los procesos de la educación.

La educación no es una categoría disociada de un mundo real y concreto, en una época histórica. “La vida humana no se desarrolla en el vacío, en abstracto, sino que tiene lugar en el contexto de una sociedad particular, que tiene su cultura y su sistema político concretos. Con la educación, sucede lo mismo. Por eso, igual que no es posible hablar de educación sin tener en cuenta quién es el hombre, por ser éste naturalmente social, la Antropología de la Educación ha de tener



*también presente el modelo concreto de sociedad en la que el hombre vive. Compete, por tanto, a esta disciplina estudiar las demandas educativas de la sociedad particular en la que esta tarea se lleva a cabo.” (García, 1996, p. 164). También consideramos que en las sociedades modernas se ha buscado alcanzar, lo inacabable: el régimen democrático. De las características de este régimen y del tipo de hombre que requiere la construcción de una democracia se especifican los fines de la educación; los porqués de la educación. Desde la perspectiva de García, la autonomía racional es el fin de la educación democrática, y se constituye como el núcleo de la educación liberal. Dejemos al autor con sus propias palabras: “Se destacan cuatro fines para educar a las personas de manera que puedan participar activamente en la sociedad... Estos cuatro fines son el desarrollo de la autonomía personal, la enseñanza de lo que es fundamental y general; la promoción del aprendizaje de lo que tiene un valor en sí mismo y no meramente instrumental; y la preocupación por el desarrollo de la razón.” (García, 1996, p. 186).*

La autonomía racional es un fin muy amplio, y al que todos los demás fines están subordinados. La educación es una condición necesaria para el desarrollo de la autodeterminación. *“El ideal de la racionalidad es que, tan lejos como se pueda, -dice García- cada persona realice por sí mismo la labor de revisión crítica de su pensamiento...una persona racional, no es un intelectual, sino alguien con quien se puede dialogar acerca de lo que piensa, y puede dar razones para justificar sus puntos de vista, sus afectos y sus actuaciones.” (García, 1996, pp. 188-189). En esta visión liberal de la democracia se considera los elementos de respeto, tolerancia, aprender a dialogar y a comprender como fines superiores de la educación.*

Una vez hecho un acercamiento al concepto de educación, en donde está inscrito el tema de gasto educativo en educación básica. Así como es indispensable dejar planteado la idea de lo que es educación, ahora proseguimos con la noción de pedagogía.

## **1.2 Pedagogía**

Se considera que existen diversas las maneras de abordar el tema educativo, desde la sociología, la economía, la política, la antropológica, la filosófica. Y que una de las maneras de acercarse al tema de la educación, y en particular, a la pedagogía, es analizar la relación entre pedagogía, y ciencias de la educación; y reflexionar sobre el problema de las

tradiciones epistemológicas que están en juego. Para ello, se establece la pregunta alrededor de este estudio ¿cómo se construye el saber?

Con una primera intención, pretendo identificar el status de la pedagogía; y establecer la relación entre educación y pedagogía a partir de la consideración antropológica de la naturaleza del hombre. Para iniciar con la revisión de diversas perspectivas; retomo, para empezar, la explicación de una filósofa, Bartomeu, que contiene una recuperación histórica del asunto pedagógico: *“Con Herbart a comienzos del siglo XIX, tenía sentido afirmar que la pedagogía constituía la ciencia de la educación, porque dicha disciplina... [delimitó] un objeto de estudio no compartido con ninguna otra ciencia; se fundamentaba en la ética y la psicología, mostrando una arquitectura coherente y sistemática respecto al concepto de ciencia de la época; además la escasa producción pedagógica de ese tiempo ayudaba a la consolidación de una perspectiva unitaria y... los nuevos aportes eran integrados y considerados productos del crecimiento de la pedagogía; es decir, había concretado en una disciplina científica que representaba un carácter de totalidad sistemática. Recién en el siglo XX, cuando se impone el enfoque empírico-analítico en el terreno de las ciencias sociales y se aplica el método analítico experimental en el estudio de los hechos educativos, es cuando comienza su desintegración; se fragmenta el objeto y el método”.* (Bartomeu, 1992, p.15).

Desde otra perspectiva, Julia Varela (de la Universidad Complutense de Madrid), en su artículo *El estatuto del saber pedagógico*, parte de una serie de procesos interrelacionados que tienen como punto de inicio el proceso del Renacimiento, con sus efectos en el cambio de los saberes. Es partir de la necesidad de examinar el pasado para comprender el presente. Repensar la modernidad para entender los procesos que están teniendo lugar en la actualidad. El progreso de la ilustración y la instauración de la modernidad dan lugar a otra forma de concebir la infancia, establecer la diferencia entre el mundo de los niños y el de los adultos; los niños ya no serán más adultos de menor estatura, lo que deriva en la insuficiencia de las formas de educación, bajo una nueva concepción, y crear nuevas formas de educación; en este marco tuvo lugar el surgimiento de nuevas instituciones.

En particular, la orden de los religiosos jesuitas emprendió la educación de los niños para ser buenos cristianos; adoptaron espacios cerrados: los colegios, desde el siglo XVI. Otro de los aspectos más importantes para las órdenes religiosas, quienes tomaron en sus manos la educación, fue organizar los saberes; controlar los mismos, y crear una dosificación de menor a mayor complejidad.

Una consecuencia fundamental del proceso de pedagogización de los conocimientos es la pérdida de autonomía de los estudiantes. En palabras de Julia Varela, los efectos de la pedagogización de los conocimientos fueron:

*1. La adquisición de esos saberes moralizados no exigía una cooperación –como sucedía por ejemplo, en el aprendizaje de oficios- entre maestros y aprendices materializada en una obra bien hecho. Los maestros pasaron a ser los únicos detentadores del saber y los estudiantes se vieron relegados a una posición de subordinación...*

*2. Los saberes que poseían los maestros jesuitas eran saberes verdaderos que no reenviaban a procesos sociales, sino a otros saberes, a los textos de los autores clásicos descontextualizados y censurados... a las culturas de determinados grupos o clases sociales, comenzaron a estar marcados por el estigma de error y de la ignorancia... una cultura dominante que con el paso del tiempo reclamó para sí el monopolio de la verdad y de la neutralidad.*

*3. Por último, este proceso de pedagogización de los saberes implicó la instauración, progresivamente perfeccionada, de un aparato disciplinario de penalización y de moralización de los colegiales...".* (Varela, s.f., p.63).

El examen, uno de los instrumentos más importantes para imponer saberes y roles, instrumento de la disciplina se convirtió en la expresión del poder disciplinario, se trata de una penalización externa para vigilar y normalizar a los sujetos, para contribuir a la formación de un nuevo sujeto social, con una mentalidad que se adecue al proceso de acumulación y reproducción del capital. En el sentido anterior, la reflexión sobre el estatuto de la pedagogía se encuentra vinculada a una época y a un pueblo en específico; cada uno de los pueblos que van surgiendo en la modernidad del mundo occidental. No hay que olvidar que estamos relatando el estatuto de la pedagogía desde el pensamiento del mundo occidental.

Los saberes disciplinarios y la disciplinización de los actores de la época dan lugar a la construcción paulatina de la organización escolar, y de las formas de transmisión de los conocimientos. Eisner, en su libro *El ojo ilustrado* (1998), incursiona en la práctica educativa, y recupera la perspectiva de que el colegial ya no es más el ente pasivo y vacío; ahora, desde el punto de vista de la construcción teórica, se convierte en un sujeto activo del proceso educativo. Desde esta perspectiva, Eisner, nos presenta las dimensiones de la educación, que es una manera de pensar las cuestiones del conocimiento educativo. Lo que él ha llamado la enología de la enseñanza que presenta en cinco dimensiones: la dimensión intencional; la estructural; la curricular; la pedagógica y; la evaluativo.

La pedagogía se convierte aquí en un campo de saber. En particular, la dimensión pedagógica, desde el punto de vista de Eisner, hace referencia a la enseñanza; y son dos las consideraciones más importantes que recupero: la primera, el currículo está mediado por el profesor; y, segundo, lo que los alumnos aprenden en las aulas no es sólo lo que el maestro pretenda enseñar, ni lo que dicta el currículo. De tal suerte que el asunto del campo pedagógico, es un área de debate, es un discurso humanístico; en algún momento, de su extenso desarrollo, se relacionó con la ética y la estética. De manera más reciente, se afirma su relación con la filosofía.

Sin embargo, la pedagogía es un campo de aplicación que se apoya también en la individualidad, la libertad y, de sobremanera, en la concepción del hombre; tiene que ver con una concepción de lo que debe ser, lo moral, los valores, el orden en el deber ser, en la línea de la utopía. En la práctica o acción pedagógica se puede observar la efectividad del deber ser; por ello, simultáneamente, es un arte de hacer, es un arte de su aplicación, de saber hacer. Arte del hacer que tiene que ver con un pensamiento de ideales. Todavía, la pedagogía queda, entre quienes la hacen ciencia o la consideran arte.

Para Miguel Ángel Pasillas, con la intención de delimitar el tema de la pedagogía, señala que ésta tiene una relación dual, ambivalente, con la educación, procede de la educación, pero que requiere censurarla. La pedagogía debe su existencia a la educación y al mismo tiempo se despliega como un reclamo a la educación. Por una parte, la pedagogía toma como referencia, para desplegar su propio lenguaje a la educación. La pedagogía la valora, la analiza, estudia su importancia y necesidad. Por esta razón, es fundamental señalar que la educación es una constante, la educación existe desde el surgimiento del hombre como *homo educandos*; en cambio, la pedagogía no ha existido en todos los pueblos, ni en todos los tiempos: ha dependido de la posibilidad de reflexionar sobre el hecho educativo. Hay que subrayar que históricamente la pedagogía procede de la educación y consiste en una reflexión sobre ella, referida a las prácticas y problemas que conforman el fenómeno educativo. En síntesis, la pedagogía debe mostrar formas prácticas de hacer en el deber ser.

En otra elaboración de ideas, Dewey afirma que cuando se hace referencia al deber ser; éste se refiere al deber ser de la relación del medio con el sujeto. La posición pedagógica es la mejor forma de considerar el medio social con el sujeto; es decir, garantizar la educación por armonía. La pedagogía entonces, desde esta visión, se dedica a hacer armónica la relación

sujeto medio; lo que conlleva el elemento de la comunicación para potenciar el crecimiento social del hombre; en consecuencia, con esta mirada distinta no se dedica, de manera exclusiva, de los asuntos relacionados con el proceso de enseñanza aprendizaje. Habrá que señalar, desde aquí, que la enseñanza es el vehículo: no el sustituto de la educación.

En este afán inagotable de interés por comprender mejor en dónde se ubica el tema de la pedagogía, la sociedad en general, y los maestros en particular, se preguntan permanentemente por el ideal social, se considera a la educación como objeto. El educador toma conciencia, piensa su acto. Cuando se piensa la pedagogía como mejorar la educación, cae en el ámbito de un arte, a partir de ideales educativos. La reflexión, a partir de la experiencia, de los ideales educativos, se da la búsqueda de la institucionalización.

Por último, desde una perspectiva epistemológica que es un trabajo posterior a los procesos de construcción del conocimiento, pues requiere que el conocimiento ya esté elaborado. Se tiene la labor de explicar y contextualizar los sentidos que se han asignado al término pedagogía y los alcances que de éstos se derivan. (Bartomeu, 1992, p.25). Bajo la consideración de que no podremos resolver el tema del estatuto de la pedagogía, sólo quedan establecidos, en los párrafos anteriores, algunas de los aspectos que se debaten para seguir en su esclarecimiento.

La tercera idea contenida en el tema de gasto educativo en educación básica es justamente este último, la educación básica. Es una pretensión del trabajo dejar reflejada cada uno de los significados del tema elegido. A continuación explicitamos qué es educación básica en términos del contexto histórico, y de la sociedad, y normatividad mexicana.

### **1.3 Educación básica**

Una de las instituciones más significativas de la modernidad es la escuela, y con mayor precisión, el fenómeno social de haber logrado poner a disposición de la sociedad la educación para todos los niños y niñas, lograr educar en lo básico a la población.

El concepto de educación básica tiene una relación con la idea de educación obligatoria, cabría explicar que el concepto de obligatoriedad está referido a otro aspecto educativo. En

el pasado, se trataba de señalar la obligatoriedad de la asistencia de los niños, de temprana edad, a los centros escolares, la obligatoriedad era una norma de deber ser para los padres cuando los pequeños constituían una fuerza de trabajo importante para las actividades productivas y de subsistencia de la familia. Se trataba de la obligatoriedad de la asistencia, no de la obligatoriedad de la educación.

Para la sociedad del tercer milenio denota un significado completamente distinto; en el contexto actual tiene una relación más estrecha con el derecho a la educación. Un derecho que poco a poco fue asumido como responsabilidad del Estado de proveer la educación. La educación obligatoria se relaciona en el presente con la educación básica como un nivel o rango de edad de los niños que deben recibir la educación obligatoria.

En los países latinoamericanos se adoptó el concepto de educación básica en los procesos de reforma educativa de entre 1960 y 1970, y no necesariamente se usa de manera universal y con el mismo significado. Por otra parte, la educación básica en los países latinoamericanos se caracteriza, de acuerdo con García Garrido (2005), por escasos cambios estructurales en los contenidos, una edad de escolarización que va de los seis años y hasta los quince, escolarización en edades tempranas. En la descripción del personal docente, éste se considera escaso, con baja formación universitaria, falta de calificación de trabajo docente, precariedad salarial, y por tanto el trabajo de doble turno de los profesores, una consideración social baja y la conocida feminización del trabajo.

En lo referente a los recursos materiales, se considera que los edificios y el salón son inadecuados, la conservación de los mismos es ineficiente o inexistente; en relación con los materiales didácticos, se denota su escasez y baja calidad; no se observa servicios de comedor y el transporte se convierte en un problema, por distintos motivos, en casos como en las grandes ciudades o en el de los centros escolares alejados de la vivienda de los niños. (Ver García, 2005, pp.13-23)

En particular, en el caso de México, se define a la educación básica dentro de un sistema educativo, el tipo de servicio y el rango de edad. Para que se entienda el concepto, recurro a la definición que proporciona el Plan Nacional Educativo: *“El Sistema Educativo Nacional comprende a las instituciones del gobierno y de la sociedad encargadas de proporcionar servicios educativos y de preservar, transmitir y acrecentar la cultura de los mexicanos. Lo forman, según la Ley*

*General de Educación, educandos y educadores; autoridades educativas; planes, materiales y métodos educativos, así como las normas de la educación. Lo integran también las instituciones educativas del gobierno y organismos descentralizados, instituciones particulares autorizadas y universidades públicas autónomas. La misma Ley distingue los siguientes tipos de servicios educativos: educación inicial (0-4), educación básica (5-14 años, niveles: preescolar, primaria y secundaria); educación especial; educación media superior y educación superior; educación básica para adultos; y formación para el trabajo.” (PNE, 2001, p. 56). Y, con un significado más reciente, y en términos de una etapa de desarrollo se definió en el mismo Programa Nacional de Educación que “[la] educación básica –preescolar, educación primaria y secundaria- es la etapa de formación de las personas en la que se desarrollan las habilidades del pensamiento y las competencias básicas para favorecer el aprendizaje sistemático y continuo, así como las disposiciones y actitudes que normarán su vida. Es, además, el tipo educativo más numeroso del sistema educativo nacional. Se estimó que en el ciclo escolar 2001-2002 estaban matriculados en la escuela básica casi uno de cada cuatro mexicanos.” (PNE, 2001, p.107).*

Existe también la tendencia de que este nivel educativo inicie a decrecer por factores a los que no puede controlar, por ejemplo: los efectos del cambio demográfico, menores tasas de natalidad infantil en los últimos años. Hoy en día, la población en edad de cursar el nivel educativo ha dejado de crecer, lo que constituye una oportunidad para fortalecer las energías en el mejorar la calidad de los servicios y cuidar a los grupos más vulnerables. Hasta aquí dejo asentada la noción de educación básica, e invito al lector a transitar a otro de los elementos del tema principal de reconocimiento el gasto en educación; acepción que se encuentra inserta en el tema más amplio: el financiamiento de la educación.

#### **1.4 Noción de financiamiento y gasto público de la educación**

Las líneas que se presentan, tienen el objetivo de profundizar en los conceptos de financiamiento y gasto público en la educación. En primer término, esto ayuda a esclarecer la diferencia entre ambos conceptos, pero también situar el tipo de relación que se establece entre ellas, en contextos históricos y sociales concretos.

Para ello, revisé la literatura a la que tengo acceso y seleccioné aquellos autores y afirmaciones de cada uno de ellos que permiten incorporar una mayor cantidad de hechos que caracterizan al fenómeno del gasto público en educación en México; y eventualmente

otras referencias de América Latina, y sólo un autor español de quien recupero algunas posturas teóricas en relación a la participación del Estado, como institución relevante del financiamiento. Recorro a aspectos eminentemente prácticos y de metodología como la estadística o datos oficiales o de libros, para definir y calcular el gasto público federal; una propuesta de comprensión del significado del financiamiento en la educación, y el lugar que ocupa la tarea de la asignación de los recursos. Encuentro una gran cantidad de conceptos relacionados y situaciones concretas que, espero me acerquen a una mejor comprensión del tema que investigo. En una primera acepción de financiamiento, se destaca que el financiamiento, a diferencia de cómo lo ofrecen otros autores; Urquidi asocia la asignación de recursos que hace la sociedad para los procesos educativos con que la decisión de adjudicar depende del papel que le otorga la sociedad a la educación y con ello se explicitan los objetivos de la misma. En este concepto está implícito el criterio de pertinencia como mecanismo de evaluación. En todo caso se pregunta sobre sí la sociedad queda o no conforme con el esfuerzo realizado.

El término financiamiento implica según Urquidi tanto la asignación de recursos, el ejercicio del gasto en educación, hasta su evaluación. *“El financiamiento no es sino una expresión de la asignación de recursos que hace una sociedad. Es natural que al tratarse de la educación tengan que plantearse cuestiones fundamentales, entre ellas los objetivos mismos de la educación, para determinar si el financiamiento, es decir, su monto, su forma, en todos sus muchos aspectos, contribuye o no al logro de los objetivos de la educación. No tendría sentido hablar de financiamiento de la educación sin plantearse el objetivo básico de la educación, que es lo que realmente anima el esfuerzo social.”* (Urquidi, 1978, p.50).

En los años ochenta, junto con algunos otros trabajos, aparece el de Margarita Noriega, *La política educativa a través de la política de financiamiento*. El objeto de este trabajo fue analizar las grandes líneas de acción estatal en materia educativa durante 1959-1982, en su relación con la política presupuestal y la capacidad financiera del sector público. Existe una identificación –personal- con relación al propósito particular que pretendo alcanzar y el objetivo que se planteó la autora hace ya veinte años. Existe la referencia a las grandes líneas de acción estatal, que traduzco como los pronunciamientos de política educativa y su contrastación con los problemas de recursos fiscales, que ya desde entonces se observaba y estudiaba su impacto en toda la economía y en educación en particular, al terminar el milagro mexicano; y pese al crecimiento de planteles educativos a nivel medio superior, y superior, así como de escuelas privadas a niveles básicos y superiores. *“En cuanto a la información*



sobre gasto educativo, (señala Noriega) el análisis se centró en el presupuesto federal por dos razones fundamentales. En primer lugar, por la disponibilidad de la información. Es posible que pueda reconstruirse la serie para el lapso 1959-1982 sobre gastos estatales y municipales, pero se requería un esfuerzo que rebasa las posibilidades reales de este estudio. La segunda deriva de considerar que los servicios federales constituyen la parte fundamental del gasto nacional en educación y son los que norman la vida educativa en su conjunto.” (Noriega, 1985, p.7). Hoy existe la ventaja, que si aun viven todavía obstáculos para obtener información confiable para expresar cuantitativamente los datos para el estudio de la asignación de recursos del gasto público en educación, del acceso a bancos de datos digitalizados y de obtener información por línea. El problema de orden cualitativo que requiere un análisis es la tendencia, que aún no se puede revertir, de que el gasto público federal sigue siendo la mayor parte en términos monetarios de todo el gasto en educación.

Para el momento en que se redacta el trabajo de la Dra. Noriega, existía influencia teórica de O’Connor y Alwater para explicar el comportamiento del Estado en materia del papel que desempeñaban los gastos sociales y los gastos de capital; así como la doble posibilidad del Estado para contribuir con el gasto social a la acumulación del capital y al mismo tiempo para legitimar su quehacer. Aquí su pronunciamiento: *“Los gastos educativos también se ubican doblemente, en (dos) categorías: por un lado, con los servicios educativos se atiende a una demanda social que aumenta en tanto la educación aparece como vía de movilidad social y en ese sentido juega un papel ‘democratizador’. Bajo este enfoque los gastos educativos constituyen un gasto social. Desde otra óptica, es a través de la educación que se forman los recursos humanos que utiliza el capital y con ello contribuye a elevar la productividad de la fuerza de trabajo, Así planteados, los gastos educativos se categorizar como gasto de capital social...”* (O’Connor, 1973, p.11 en Noriega, 1985, p.15). A partir de la fuerza de los pronunciamientos en materia de planeación en todos los ámbitos de la vida nacional; desde 1982 se reformó la Constitución en su artículo 26 para integrar un Sistema de Planeación Democrática, como una clara apuesta a una herramienta que ordenara y diera coherencia a los esfuerzos gubernamentales del Ejecutivo Federal. El discurso de la educación se situó entonces en la dinámica de la posibilidad de prever el futuro, de la prognosis y se hacía a un lado una de las características fundamentales del tema educativo: que es un producto social y por tanto, las herramientas de la planeación tienen sus límites.

Por ello, Carnoy y otros investigadores afirmaron que: *“El financiamiento educativo es un tema que impregna toda la planificación educativa. Aún cuando la mayoría de los analistas discuten el*

*financiamiento y costos de la educación, en gran parte, tratan estos temas en términos técnicos, separándolos del ambiente político y social en el cual la educación se sitúa. Las decisiones sobre inversión y gastos educativos son vistas como derivadas de proyecciones basadas en tendencias mecanicistas o aun en cuestiones relativas a la eficiencia educativa, más que como función de movimientos políticos y/o de transformación económica-social".* (Carnoy, Nugent, et.al. 1986, p.15). Sin olvidar las posibilidades que ofrece la planeación educativa, Carnoy recupera la importancia de los acontecimientos sociales y políticos, integra preguntas básicas que dan vida a una política de financiamiento educativo. Las preguntas son: a) ¿cuándo deberá gastar una nación o una comunidad dada en educación?; b) ¿qué clase de escolaridad debe proporcionar?; y c), ¿quiénes deberán pagar por dicha educación? Evidentemente, son cuestiones que atañen al financiamiento educativo, pero también son cuestiones políticas, involucrando decisiones sobre un crecimiento económico más rápido, la distribución de los beneficios esperados de dicho crecimiento, y la distribución de los costos que la expansión educativa entre los diferentes grupos y clases sociales. *"Relacionaremos las cuestiones sobre costos y financiamiento de la educación en países en vías de desarrollo con modelos de desarrollo educativo, en la medida que estos, a su vez, reflejan decisiones políticas y económicas acerca del crecimiento y distribución, compromisos sobre la calidad de la educación que se debe proporcionar y sobre la igualdad de oportunidades educativas. Estas cuestiones constituyen el dominio de la economía política del financiamiento educativo."* (Carnoy, Nugent, et.al. 1986, p.15).

Con las afirmaciones anteriores, Carnoy nos introduce al encadenamiento que existe entre la política de desarrollo de una nación, hacia dónde quiere orientar su crecimiento y con qué recursos, y la política educativa que tendrá una expresión afín con la política de financiamiento. Es en esta armazón se ubica el tema de investigación, en la correspondencia negativa o positiva entre la política de educación y su expresión concreta de la asignación del gasto público federal en educación básica, Juan Prawda, (un ideólogo de la planeación educativa en México), que cumplió tareas como funcionario y difusor de modelos teóricos en relación con la educación; en particular ante la polémica, de sí el gasto en educación tenía una tasa de retorno inmediata como una inversión de capital de una empresa industrial, se pronunció en el texto sobre *Logros e Inequidades del Sistema Educativo Mexicano*, y señaló que: *"Utilizo con toda intención la palabra inversión y no gasto porque estoy convencido de que a pesar de que a corto y a mediano plazo son mínimos los efectos de la educación en la determinación del proyecto social de una nación, sobre todo respecto a abatir la escasez de mano de obra calificada, disminuir el subempleo o el desempleo, aumentar la productividad y eficiencia de la organizaciones, o eliminar las inequidades sociales y la desigualdad en la distribución del ingreso, a largo plazo es uno*

*de los instrumentos más eficaces de cualquier nación para mejorar la calidad de vida e impulsar el desarrollo de los individuos y de la sociedad en su conjunto.” (Prawda, 1988, p.177).*

Lo anterior es una respuesta a la reminiscencia de la teoría del capital humano que pretendió, y todavía intenta, establecer la pertinencia de la educación sólo en relación o con preponderancia en los aspectos económicos, como posibles resultados de la educación. Tengo entonces un elemento más para considerar que una orientación de política educativa para asignar gasto a la educación puede estar o no relacionada con los planteamientos teóricos del capital humano y tratar, por tanto, de imaginar una política de financiamiento acorde con otros pronunciamientos teóricos. E invita, por consiguiente, a intentar caracterizar el proyecto de nación y de política educativa del presente para comprender los esfuerzos de recursos que se ponen en juego y en qué rubros.

Por su lado, Jallade hace patente como la educación es pagada por recursos públicos y privados. Pero también se hace patente, que desde los ochenta se enfrenta el hecho social y económico, que no se ha revertido, sino acentuado la desigual distribución del ingreso. *“En todos los países latinoamericanos los gobiernos dan subsidios –algunas veces muy grandes- a la educación, a pesar de que raramente pagan todos los costos de la misma. De ello resulta que estos costos son sufragados por una mezcla de subsidios públicos y contribuciones privadas en proporciones variables.” (Jallade, 1988, p.18).* Al reconocer la desigual distribución del ingreso como una realidad en las sociedades latinoamericanas, como producto de procesos histórico sociales, admite que *“la intervención primaria de los gobiernos en el financiamiento de la educación constituye un deseo de fomentar la justicia social.” (Jallade, 1988, p.18).*

Tras el reconocimiento de los derechos humanos y como aspiración social después de conflictos armados como el mexicano. *“En la mayoría de los países de América Latina, el sistema de educación pública y gratuita en los niveles primario y secundario, es el más común. Esta difundida disposición financiera deja que los contribuyentes soporten el peso de los costos de la instrucción, es decir de todos los costos vinculados a ella (construcción y mantenimiento de las escuelas, sueldos de los maestros etc.), mientras que los que reciben la educación o sus familiares pagan no sólo los costes de los libros, transportes y uniformes, sino también el costo de oportunidad, tal como la privación de ingresos.” (Jallade, 1988, p.27).* Y continúa: *“En la mayor parte de los países latinoamericanos, los subsidios públicos para la educación son financiados a partir de las rentas públicas que provienen en su mayoría, de los impuestos. Mientras que el gobierno central es, a menudo, la única fuente de fondos, los gobiernos locales pueden canalizar escasos fondos públicos*

*hacia la educación. Estos fondos pertenecen al gobierno central, que los transfiere a los gobiernos locales para este propósito particular, o bien son rentas de los gobiernos locales y provienen de impuestos locales. En todos los casos, el origen de ellos es el contribuyente". (Jallade, 1988, p.33).*

De su análisis, se encontró que dos son los planteamientos con los que contribuye la Dra. Margarita Noriega, a dar contexto al fenómeno del financiamiento educativo: El cambio en la esfera económica y política a nivel mundial y la inserción de países como México a la globalización; y el reconocimiento casi generalizado de que más recursos, sin una reorientación del Sistema Educativo Nacional, no garantizan una mejor calidad de la educación. Para el tema de financiamiento, no puede quedar de lado, la necesidad de hacer más eficientes los recursos, sin caer en la trampa de la inequidad. Y señala: *"Desde la década de los ochenta hasta la fecha se han impulsado en América Latina reformas que impactan el monto, las fuentes, los mecanismos, las prioridades y la distribución de los recursos destinados al sector. En el contexto de la crisis, de programas de ajuste, de liberación de los mercados y de reestructuración del Estado por la búsqueda de una mejor inserción del comercio mundial, los sistemas educativos han registrado en América Latina esta tendencia y se han visto compelidos a emprender reformas para adecuarse a las nuevas y cambiantes condiciones externas."* (Noriega, 1996, p.49).

Desde los setenta, el tema de los recursos necesarios para satisfacer la demanda educativa se enfrenta al problema de crisis fiscales, lo que imposibilita incrementar los recursos para la educación; y se empieza a generalizar la idea de un mayor cúmulo de recursos destinados a la educación no necesariamente contribuye a mejorar el servicio. *"En el México,... la educación ha sido impulsada y financiada fundamentalmente por el Estado. Por supuesto, se admite la contribución de los diversos sectores de la sociedad: padres de familia, trabajadores de la educación, asociaciones diversas, empresas sindicatos y otros, que desde diferentes lugares y en diversas formas han participado en su desarrollo. Más bien se trata de reconocer que, como fruto del pacto social posrevolucionario, la sociedad mexicana depositó en el Estado la responsabilidad y el liderazgo del desarrollo educativo y éste lo asumió como un compromiso que lo legitimaba ante esa misma sociedad."* (Noriega, 1988, p.358).

Otro elemento más a considerar, al observar más de cerca el impacto de la globalización, es la presencia de un nuevo actor social o por lo menos con un nuevo papel a desempeñar en el ámbito económico y política: los organismos internacionales. Lo que se traduce en que en las políticas económicas, educativas y de financiamiento está presente una nueva voz con influencia sobre las decisiones locales. *"Sin embargo, el esfuerzo gubernamental, cuya expresión*

*más tangible es el presupuesto, ha sido oscilante y aun cuando en momentos ha podido beneficiar a amplias capas de la población, no siempre ha sido –menos aún a raíz de la crisis de 1982- de la magnitud de las necesidades sociales, sino que ha variado, a lo largo de las décadas, en función de éstas, pero sobre todo de las condiciones económicas del país y de las necesidades del sistema político. Más recientemente. El esfuerzo ha estado condicionado por las presiones y compromisos que México, por medio de su gobierno, ha contraído con organismos e instituciones extranjeros en el marco de las grandes transformaciones que la globalización está imponiendo en los países de todo el mundo.”. (Noriega, 1988, p.358).*

Mientras tanto, Calero, especialista español en el análisis de la política de financiamiento educativo, ofrece una perspectiva en la que está presente con toda claridad la polémica en relación con la menor intervención del Estado en todas las esferas de la actividad social y económica. Y aporta su propia visión y reconoce la necesidad de intervención estatal en la educación; pero que hay una gama de posibilidades de participación, algunas que gozarían de total independencia y el extremo de toda la acción acaparada por el Estado.

En medio de ello hay combinaciones posibles para lograr mejores resultados en el ámbito educativo. El texto *Política educativa y gasto público en educación* tiene como objetivo, proporcionar las bases para una comprensión clara de los procesos que configuran la intervención pública en el ámbito educativo, considerada como una construcción en la que participan decisiones de política educativa y elementos relacionados con el gasto público educativo. *“Desde nuestro punto de vista, ambos espacios son complementarios y participan en forma interactiva en la configuración de los sistemas educativos; no resulta posible entender las tendencias del gasto público sin enmarcarlas en una serie de pautas que emanan de las relaciones entre los agentes que configuran la política educativa, del mismo modo que no es posible entender los efectos de la política educativa sin tener en cuenta los procesos mediante los que el gasto público permite alcanzar (o no) los objetivos previamente fijados.”. (Calero & Bonal, 1999, p.10).*

Desde la perspectiva del autor, es necesaria la participación activa del Estado, en tanto sí consideramos a la educación como un mercado, existen elementos para afirmar que no se puede prescindir de la participación estatal; por ejemplo considerar la educación como mercado, llevaría a encontrar el tema de la desigualdad de recursos y de información para que pueda operar como actividad enlazada a los mecanismos de oferta y demanda. Por ello señala que: *“Las condiciones de fallo del mercado... junto con las aspiraciones del conjunto de la sociedad en términos de equidad, hacen necesario el diseño de políticas educativas públicas que*

permitan acercarse a asignaciones de recursos óptimos desde el punto de vista social. Estas políticas pueden combinar elementos de intervención de tres tipos:

**Regulación.** Establecimiento de normativas que pueden afectar tanto a centros de titularidad privada como a centros de titularidad pública. Estas normativas se centran, esencialmente, en los siguientes aspectos: Duración de la escolaridad obligatoria; definición de los currículos; requisitos mínimos de los centros; condiciones de acceso del profesorado; condiciones para la certificación de estudios. Además del establecimiento de normativas, el sector público debe garantizar su cumplimiento a través de servicios de evaluación, inspección y control de calidad.

**Financiación.** Canalización de los recursos destinados a los servicios educativos...señalaremos aquí que la financiación puede canalizarse a través de la oferta (proporcionar recursos a los centros educativos, públicos o privados) y/o a través de la demanda (proporcionar recursos a las familias/individuos con objeto de que estos los destinen a finalidades educativas, como el caso de becas y vales educativos).

**Producción.** Organización pública del proceso de producción del servicio educativo. Es la forma de intervención más distorsionada de la asignación de recursos del mercado, y, por este motivo, la que más se ha cuestionado desde las posiciones liberales. La producción pública de servicios educativos incluye usualmente una aportación importante de financiación pública, complementada con una posible aportación de financiación privada.

La combinación de estos tres elementos genera... de las dos situaciones extremas (no regulación-financiación, privada-producción, privada/regulación intensiva-financiación, pública-producción pública) una diversidad de situaciones intermedias o mixtas.” (Calero & Bonan, 1999, p. 28). Es con la obra de Calero que se observa con toda precisión que el espacio de acción del financiamiento de la educación está inserto en las decisiones de la política educativa. Y dice: Los gobiernos de diferentes niveles... distribuyen fondos destinados a financiar la educación a centros educativos de titularidad pública y privada, a individuos, familias y a empresas. Los gobiernos efectúan esta distribución en representación del conjunto de la sociedad, si bien no es descartable que algunos objetivos propios interfieran en el proceso. El nivel de gobierno en el que se produce cada tipo de financiación depende (al menos en el plano normativo) del objetivo que se pretenda conseguir con la financiación. En los sistemas altamente descentralizados, los niveles estatales... se reservan la financiación que cumple objetivos redistributivos.” (Calero & Bonan, 1999, p.33).

Con fines de orientar la posibilidad de análisis comparado, los indicadores que sirven para confrontar a nivel de región o internacionalmente los recursos que la sociedad destina para

la educación se proponen, entre otros: *“El esfuerzo que representa el gasto público educativo para un país en concreto puede medirse utilizando dos indicadores: gasto público educativo/PIB y gasto público educativo/ gasto público total.”* (Calero & Bonan, 1999, p.114). Y continúa: *“El segundo indicador... gasto público educativo/ gasto público total proporciona una imagen alternativa del esfuerzo que supone el gasto público educativo, en tanto que éste se compara únicamente con los recursos económicos utilizados por el sector público.”* (Calero, & Bonan, 1999, p.115).

Un estudio, elaborado en el sexenio anterior, por Ulloa, es uno de los que proporciona ayuda para la revisión de los datos cuantitativos del presupuesto, y en particular del gasto público federal, objeto de interés del trabajo de investigación. En México, el gasto federal en educación corresponde a los ramos: 11 (Secretaría de Educación Pública); 25 (Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica y normal); 33 en lo que se refiere al (Fondo de aportaciones para la educación básica y normal); así como el componente educativo del Fondo de aportaciones múltiples. A lo anterior debemos sumar montos de gasto para educación de otras secretarías.

Ante la pregunta de si ¿el gobierno federal ha destinado recursos crecientes? Ulloa advierte que para una correcta apreciación de las cifras es *“necesario deflactar, con el índice implícito del producto interno bruto, el gasto federal en educación...e incorporar al cálculo el crecimiento demográfico registrado en el país en esos años y su impacto en la matrícula de las instituciones públicas del Sistema Educativo.”* (Ulloa, 1999, p.129). Al realizar estos cálculos, la respuesta a la pregunta es que el Estado mexicano no ha dedicado recursos crecientes a la educación.

Morduchowic en el libro que coordinó, *Equidad y financiamiento de la educación*, pone el acento en otro aspecto: en la necesidad de valorar que ante la escasez de recursos, porque las reformas emprendidas pueden fracasar. Hay que tomar en consideración los problemas de la región latinoamericana como la deuda externa, la deuda interna, los bajos índices de crecimiento económico y los problemas de desempleo entre la población. Afirma que: *“Durante las últimas dos décadas los países de América Latina han emprendido una serie de reformas en sus sistemas educativos que pretendieron enfrentar, simultáneamente, el desafío de mejorar la competitividad de sus economías a través del aumento en la calidad de sus recursos humanos, y de fortalecer sus democracias a través de la formación cívica de sus ciudadanos. Como es sabido, estas reformas se desarrollaron -y se desarrollan aún- en el contexto de una profunda crisis fiscal que, si bien tiene magnitudes diferentes según los países, afecta a toda la región. El consenso general acerca del carácter crucial de la educación en las políticas de desarrollo está acompañado por el*

*reconocimiento de la escasez de recursos como factor que condiciona muy duramente las decisiones en este campo.” (Morduchowicz, 2003, p.17.).*

Por su parte, Tudesco señala que: *“El punto de partida de las reflexiones (sobre financiamiento de la educación) radica en la búsqueda de alternativas que permitan brindar una educación universal de buena calidad. El objetivo de la equidad asume en América Latina una importancia particular. Sólo vale la pena recordar aquí un dato bien conocido por todos: América Latina es la región más inequitativa del mundo en materia de reparto del ingreso y esa inequidad está aumentando. Pero también hace tiempo que el pensamiento económico latinoamericano mostró que la equidad es un factor clave de la competitividad económica, particularmente de la competitividad genuina, para usar los términos de la CEPAL. Sin equidad social será difícil garantizar la gobernabilidad de la sociedad y será difícil garantizar el carácter sostenido del crecimiento económico.” (Tedesco, 2003, p.10).* Sin embargo, también es cierto que la experiencia de las últimas décadas ha arrojado cierto escepticismo sobre estos planteos de origen cepalino.

Paradójicamente, ha sido un economista, Lester Thurow, quien, en un análisis reciente acerca de la creciente desigualdad que se desarrolla en la sociedad y la economía norteamericana, sostuvo que este modelo puede ser viable económica y políticamente. Thurow dice con toda claridad que este modelo económico puede garantizar altos niveles de calidad de vida para algunos y con eso podrá mantenerse. Y dice que podrá funcionar desde la perspectiva política, porque siempre habrá alguna forma de autoritarismo que logre mantener a los excluidos fuera de los circuitos de participación ciudadana. El problema, lo dice Thurow (y no un pedagogo ni un filósofo), es básicamente moral. ¿Aceptaremos vivir en una sociedad que decide de manera consciente dejar fuera a una gran parte de sus ciudadanos? Este desafío ético constituye la base, la motivación fundamental para buscar las fórmulas políticas y las fórmulas económicas que permiten enfrentar con éxito el objetivo de una educación de calidad para todos.

En este contexto que podemos –o debemos- discutir cuánto y cómo se asignan los recursos en educación: *“Así, sí bien la restricción de recursos se presenta como una constante en la historia del financiamiento de la educación, la crisis fiscal iniciada en los ochenta, a la que siguió la baja de los sistemas de recaudación impositiva en los noventa, en conjunto con la masificación de la cobertura escolar, los deteriorados salarios docentes y los propios procesos de reforma, entre otros aspectos, imprimen un trasfondo diferente a la discusión de este problema.” (Tedesco, 2003, p.11).*



Una de las principales preocupaciones en torno a las imposibilidades de crecimiento del gasto público en educación es, para Tedesco, no olvidar a uno de los actores sobre quienes ha caído el peso de las restricciones presupuestales en educación: el docente. *“El financiamiento de la educación afecta obviamente, el destino de la sociedad y de las personas. Pero en este conjunto de actores y sectores sociales directamente afectados por las políticas de financiamiento, hay uno que ocupa un lugar central: el docente. Financiamiento educativo es, en un noventa por ciento, salario docente.”* (Tedesco, 2003, p.12).

Para Llamas, no es lo mismo igualdad de oportunidades que igualdad para todos, en el sentido de lo mismo para cualquier individuo. Para él: *“(se) definen y analizan los conceptos de equidad e igualdad de oportunidades en la educación. Se establece que es posible medir los logros en la política educativa cuando es orientada por estos valores.”* (Llamas, 2003, p.59.). Asimismo, proporciona una definición de equidad *“[el] concepto de equidad entendida como meta para remediar la desigualdad de oportunidades educativas, especialmente entre las personas que nacen en ambientes sociales diversos, requiere políticas con reglas no igualitarias de distribución de recursos con el objeto de favorecer a las personas en desventaja, Para ello, el Estado pone en operación políticas compensatorias procurando igualar el acceso y permanencia en la escuela de los niños y jóvenes. Una política de equidad implica canalizar más recursos a los grupos sociales y a las regiones más rezagadas en el logro escolar. Aunque así lo disponen las leyes en México, en la práctica no existe una política de asignación de mayores recursos a las entidades más pobres y con mayor analfabetismo.”* (Llamas, 2003, p.83).

Este último autor nos orienta en el terreno de los datos y las cifras, que ofrece definiciones y componentes del gasto educativo. *“Se entiende como financiamiento de la educación cualquiera de las aportaciones pecuniarias que realizan los diferentes niveles de gobierno y los particulares, los cuales de manera concurrente constituyen el gasto nacional en educación, es decir, el total de recursos financieros en el país destinados a la educación.”* (Villarreal, 2005, p. 85). En términos económicos, señala que *“Gasto público en educación quiere decir la suma del gasto en educación de los tres niveles de gobierno: gasto federal en educación, gasto estatal en educación y gasto municipal en educación.”* (Villarreal, 2005, p.86). Y concluye: *“El gasto federal en educación se define como tal por su origen y no por su destino, pues incluye recursos cada vez más cuantiosos para cada una de las entidades de la República.”* Y especifica: *“Por otra parte, el gasto en educación de los particulares, según los definen las secretarías de Hacienda y de Educación Pública, incluye: las inscripciones, y colegiaturas, cuando se trata de educación privada, y las erogaciones que realizan las familias en renglones distintos de la provisión del servicio educativo, como útiles escolares, uniformes y pago de transporte para ir a la escuela.”* (Villarreal, 2005, p.86).

## CAPÍTULO III

### MARCO TEÓRICO CONTEXTUAL

#### 1. Modernidad

Para presentar el concepto de modernidad, parto de la distinción como contrarios de lo moderno y lo antiguo. Es decir, no sólo existe una diferencia semántica de lo opuesto, sino una disputa filosófica y política entre que lo moderno es mejor para la humanidad que lo antiguo. Desde un principio establezco que habrá que analizar con detalle cada discurso de la modernidad para saber a qué se refieren los autores, desde sus perspectivas dentro de las ciencias sociales, con lo antiguo, que no siempre es al mismo fenómeno histórico y social.

Por ejemplo, Abbagnano, para referirse a los antiguos y los modernos, señala que *“la disputa acerca de la superioridad de los antiguos o de los modernos comenzó en el siglo XVII y se prolongó durante mucho tiempo. Nacida en Italia en los Pensieri diversi (1620) de Alessandro Tazón, se desarrolló principalmente en Francia e Inglaterra y versó sustancialmente en torno al concepto de la historia como progreso”*. La noción de progreso, a su vez, tiene su origen precisamente en esta disputa y especialmente en el *Diálogo de los muertos* (1683) de Fontenelle. El concepto elaborado en tales discusiones había sido ya expuesto por Giordano Bruno al afirmar *“que nosotros somos más viejos y tenemos más edad que nuestros predecesores”*, porque el juicio se madura con el tiempo; concepto que Bacon había expresado a su vez con el lema *veritas filia temporis*, tomado de Aulo Gelio. *“La antigüedad –decía Bacon- fue antigua y mayor con referencia a nosotros, pero nueva y menor con referencia al mundo; y precisamente de la misma manera que podemos esperar mucho mayor conocimiento de las cosas humanas y mayor madurez de juicio en un hombre anciano que en un joven...Este concepto, repetido por Fontenelle, fue el primer núcleo de la noción de progreso...”*. (Abbagnano, 1963, p.76).

Para dar respuesta a la pregunta de cómo se dio el contexto de la modernidad, inicio con la explicitación de algunas ideas dominantes, acontecimientos, descubrimientos, pensadores influyentes e inventos que plasmaran su sello en la conformación y desarrollo de la etapa moderna del mundo.

## 1.1 Primera periodo de la modernidad

Considero el periodo de transición hacia la modernidad, del siglo XVI hasta 1789; para antes de 1642 se conocían el continente europeo, africano y asiático, pero se desconocía el continente americano. Se dio inicio a otra forma de ver el mundo. Desde mi perspectiva, se excluye al pensamiento contemplativo respecto a la naturaleza. Se trata de buscar la explicación de los fenómenos de la naturaleza; y para transformarla. En política, el cambio se expresa en la lucha por instaurar monarquías republicanas en vez de monarquías absolutistas. En el terreno de la filosofía encuentra su lugar el iluminismo o ilustración, que reivindicaran la idea de progreso y de racionalidad como caminos a seguir por la humanidad. El Renacimiento está presente en el primer periodo de la modernidad.

Considero a la primera revolución científica con exponentes como el físico astrónomo Galileo Galilei (1564-1642), quien desafiara el pensamiento antiguo en relación con el lugar de la tierra en el universo; surgen como ciencias, la astronomía, biología, física, química, lógica y matemática. Se trata de una nueva ciencia. Se trata del estudio de fenómenos observables, la separación de las ciencias por saberes especializados. La racionalidad tiene como instrumento el método científico, la metodología de la investigación, para todas las ciencias. Metodología de investigación que se basa en la observación, la experimentación y la comprobación, verificación o prueba.

En términos generales, la modernidad es una actitud ideológica, la expresión de una manera específica de ver y comprender los hechos en el tiempo como continuidad y también como ruptura. Como señalaba Harris (1996, p. 3) el periodo modernista está constituido por la idea de ruptura. La definición de lo moderno es, por un lado, una cuestión de temporalidad; *lo Neuzeit o le moderne* es algo nuevo con respecto a lo que le precedió y, por lo tanto, señala una ruptura con el pasado. Sin embargo, lo **moderno**, en términos de contenidos ideológicos, es independiente de una época concreta. Es un concepto sumamente ideológico de la civilización **occidental**, asociada con una sociedad civil de clase media y consumista, y un régimen de democracia, dentro del marco de una sociedad capitalista, como forma predominante de gobierno. Incluso, el denominado **socialismo real** no fue otra cosa que un intento más de crear una sociedad moderna y justa cuyos objetivos eran, de hecho, un ideal mesocrático del siglo XIX. El concepto de **modernidad** sugiere un movimiento hacia arriba y adelante, mientras que **no moderno** se refiere a un movimiento en otra dirección

(generalmente, inversa) o a la ausencia total de movimiento. Esto significa que lo **no moderno** también es un concepto ideológico.

En numerosas lenguas y culturas, es un lugar común que ambas direcciones tengan connotaciones positivas. Otra de las implicaciones es que el cambio se entiende como el resultado de un proceso que comenzó en algún momento del pasado, tardó un tiempo en arrancar y ha desembocado en cierta condición **contemporánea**. Según esta visión, el concepto de modernidad es una construcción creada por el tipo de mentalidad que dio a luz a los conceptos de **evolución, desarrollo, progreso, revolución**, y a sus contrarios, por ejemplo, el **atraso**. Todo esto se debe, entre otras cosas, a nuestra fe en telos, en un sentido fundamental del mundo y sus cambios. A diferencia de muchas de las culturas estudiadas por los antropólogos, nuestro mundo busca el cambio permanente con el fin de ser un mejor lugar donde vivir, si bien algunos de nuestros contemporáneos intentan reproducir su propio mundo en su forma actual porque, en su opinión, es el mejor de los mundos. Por alguna razón, no se les considera **modernos**, aunque ya no se les encasilla como **atrasados**.

A partir de reconocer, en el devenir histórico, que las economías de centro son las que concentran mayores cantidades de capital, y que por eso las demás son periféricas, por la descapitalización que sufren por las primeras. *“La 'modernidad'... ha sido asociada con el concepto de 'centro', al menos en los países de Europa del Este. Se supone que el 'centro' es el que más capacidades tiene para modernizarse, tanto a partir de sus propios recursos como de la atracción que ejerce sobre los que están en la periferia. A partir de ahí es capaz de difundir la modernidad a centros de un orden inferior en círculos concéntricos. Cuanto más lejos del centro, más tardía y más débil la modernización. Esta idea de centro-periferia tiene raíces muy sólidas... debido al fuerte centralismo que experimentamos durante los regímenes comunistas y, en general, mucho antes. Desde esta perspectiva, el verdadero 'centro de los centros' y la sede de toda sabiduría era, desde luego, Moscú.”* (Hubinger, 1996, p.8). En relación con este fenómeno, no existe un acuerdo generalizado acerca del momento exacto de su surgimiento, desarrollo y momento de crisis, así diversos autores opinan que la modernidad, por ejemplo, *“[sobre] el término moderno, dice Habermas que se ha utilizado desde el siglo X para distinguir un presente de una determinada época antigua, para diferenciar lo viejo de lo nuevo. No está de acuerdo en reducir el uso del término sólo al renacimiento, sin embargo la mayoría de los autores posmodernos se refieren a la modernidad clásica a partir... de la Ilustración. Foster, dice que el modernismo es una construcción cultural que se basa en condiciones específicas y que tiene un límite histórico (desde inicios de la Ilustración hasta mediados del presente siglo cuando la misma idea de modernismo se empieza a cuestionar).*

La Ilustración francesa se apoyaba en la ciencia moderna y en el progreso constante del conocimiento, por lo que a partir de él se producía el avance infinito de lo económico, lo social y lo moral. *“Touraine plantea que la modernidad dominó hasta antes de la sociedad industrial. La caracteriza como la lucha contra el pasado, contra el régimen antiguo y contra las creencias religiosas. En este sentido, la modernidad significó la sustitución del dogma religiosa por la razón y por el dogma de la racionalidad, representa todo aquello que desapareció cuando la práctica y la experiencia sustituyeron a la esperanza y la fe. La modernidad significó negar el universo sagrado y el agotamiento de la imagen de la sociedad entendida como un lugar de correspondencia entre las instituciones y los actores, socializados tanto por la familia como por la escuela, es decir, que la modernidad significó la destrucción del sistema feudal-religioso y sus actores. De hecho, el aspecto que más le interesa a Touraine al tratar el tema de la modernidad, es demostrar como esta separa al sistema y a sus actores.”* (Castañeda, 1997, p. 3).

Idea con la que Salles coincide *“El entendimiento de la modernidad implica una revolución obligada a la concepción moderna de sociedad, vista como un proceso histórico que surge en Europa occidental a partir del siglo XVI y se desarrolla a lo largo del XVII para cobrar fuerza en el XVIII, marcando de múltiples maneras los siglos subsecuentes...”*. (Salles, 2000, p. 438). En general, en lo que se tiene una coincidencia entre autores es en relación con que en la etapa de la modernidad se desató a partir de la idea de progreso, transformación y razón.

## **1.2 Segundo periodo de la modernidad**

En el segundo periodo de la modernidad (1789-1944), se inserta la *segunda revolución científica*. Surgen las ciencias sociales. En 1776, la economía con Adam Smith y David Ricardo; la sociología con Augusto Comte; la antropología, la historia y la filosofía moderna con Kant; la pedagogía; la ciencia política con Maquiavelo. Y, en materia económica, en 1617 en Derwent, en Gran Bretaña, se tuvo la primera empresa textil. Simultáneamente al segundo periodo de la modernidad (desde la revolución francesa hasta el fin de la segunda guerra mundial), y a la *segunda revolución científica*, está presente la primera revolución industrial (1750-1850), donde surge la industria textil impulsada por la máquina de vapor, y el uso industrial del carbón. De 1850 a 1980 se experimenta la segunda revolución industrial, donde emergen los motores de combustión interna, la industria química y petroquímica; los ferrocarriles; la metalmecánica; la siderurgia. Aunada a las fuentes de energía básicas como la electricidad e hidrocarburos.

*“La vida cotidiana en la modernidad capitalista se basa en una confianza ciega: en la fe en que la acumulación del capital, la dinámica de autoincrementación del valor económico abstracto, sirviéndose de la ‘mano oculta del mercado’, religará a todos los propietarios privados, producirá una socialidad para los individuos sociales –que de otra manera (se supone) carecen de ella– y le imprimirá a ésta la forma mínima necesaria (la de una comunidad nacional, por ejemplo) para que esos individuos-propietarios busquen el bienestar sobre la vía del progreso. El motor primero que mueve la ‘mano oculta del mercado’ y que genera esa ‘sabiduría’ según la cual se conducen los destinos de la vida social en la modernidad capitalista se esconde en un ‘sujeto cósmico’, como lo llama Marx, de voluntad ciega –ciega ante la racionalidad concreta de las comunidades humanas– pero implacable: el sujeto-capital, el valor económico de las mercancías y el dinero capitalista, que está siempre en proceso de ‘acumularse’.” (Echeverría, 1996, pp. 3-4).*

El lugar que ocupa el tema de la ciencia como pilar fundamental de la modernidad es comentado por Castañeda, cuando advierte que Lyotard señala -refiriéndose a la modernidad en el campo de la ciencia- que la ciencia aunque de origen se encuentre en conflicto con los metarelatos, para legitimar sus reglas del juego y a sí misma, requiere un discurso de legitimación, el cual se lo da la filosofía, misma que constituye un metarelato.

En ese sentido, la ciencia moderna requiere de los metadiscursos para legitimarse, se legitima a través de los metadiscursos, a través de la historia. La modernidad es la época de la historia, de los grandes relatos, de las amplias ideologías, de la verdad universal, del progreso, del desarrollo artístico, cultural y del desarrollo científico y tecnológico. Dice Habermas que el proyecto de la modernidad (de la Ilustración) consistió en los esfuerzos por desarrollar la ciencia objetiva, una moralidad, leyes universales y un arte autónomo. Así como el desarrollar las potencialidades cognitivas de cada una de estas partes, con la intención de aprovechar esa acumulación cultural para el enriquecimiento de la vida cotidiana, para la racionalización de la vida del hombre, para el bienestar de la humanidad.

*“El proyecto de la modernidad, entonces, fue el de aprovechar el desarrollar las esferas de la ciencia, de la moralidad y del arte en beneficio de la humanidad. Le interesaba fundamentalmente el progreso constante del conocimiento y de la tecnología, y a partir de las cuales se presentaría el progreso económico y el bienestar social y moral de la humanidad. Es decir, que el carácter instrumental de la modernidad estuvo presente desde sus inicios. Además, la modernidad es la época de la historia, del incesante progreso y superación, que, a través del racionalismo que lo caracterizaba, asociaba y prometía para el hombre, la razón y el placer.” (Castañeda, 1997, 3-5).*

*“La particularidad del pensamiento occidental, en el momento de su más vigorosa identificación con la modernidad, consiste en que la modernidad quiso pasar del papel esencial reconocido a la racionalización a la idea más amplia de una sociedad racional, en la cual la razón rige no sólo la actividad científica y técnica sino también el gobierno de los hombres y la administración de las cosas... La modernidad ha hecho de la racionalización el único principio de organización, es decir, prescindiendo de toda definición de los ‘fines últimos’”. (Touraine, 1994, p. 18).*

*“Ni la sociedad ni la historia ni la vida individual, sostienen los modernistas, están sometidas a la voluntad de un ser supremo a la que habría que obedecer o en la cual se podría influir mediante la magia. El individuo sólo está sometido a las leyes naturales. Jean-Jacques Rousseau pertenece a ésta filosofía de la Ilustración, porque toda su obra,... está dominada por la búsqueda de la transparencia y la lucha contra los obstáculos que oscurecen el conocimiento y la comunicación... El espíritu de la Ilustración quiere destruir no sólo el despotismo sino también los cuerpos intermedios, como hizo la Revolución Francesa: la sociedad debía de ser transparente como el pensamiento científico. Y esta es una idea que ha permanecido muy presente en la concepción francesa de la república y en la convicción de que éste deber ser ante todo portadora de ideales universalistas: la libertad, la igualdad y la fraternidad.” (Touraine, 1994, p. 20).*

### **1.3 El tercer periodo de la modernidad**

El tercer periodo de la modernidad (1945 a 2004), tiene como contexto el proceso de globalización, como un proceso de internacionalización de las relaciones económicas, y el predominio de la política económica neoliberal. La base técnica de este periodo de la modernidad, es el proceso que está representado por la *tercera revolución industrial, científica y tecnológica*. Surgen nuevas ciencias, nuevas industrias, nuevos materiales: microelectrónica, informática, telemática, toda la tecnología automatizada. Existe la tendencia a reconocer una economía basada en el conocimiento. *“En la etapa moderna se reconoce un gran avance material; impulsa la razón como el método de conocer; el desarrollo de la ciencia y la tecnología es su eficacia instrumental; con el método positivista lógico, con la mercantilización, la industrialización, el predominio del capital financiero en un contexto de globalización.” (Moreno, 2004).*

Otro aspecto a destacar de esta etapa de proceso de la modernidad es, desde la visión marxista, el carácter fetichista de la mercancía como el elemento que define los comportamientos de los integrantes de la sociedad moderna.

El tema de la modernidad ha alcanzado una etapa de crítica, según los intelectuales de las ciencias sociales. La modernidad ha dejado insatisfechos a grandes sectores sociales y hoy se cree que no ha cumplido con su cometido original, lograr el pensamiento francés resumido en tres palabras: libertad, fraternidad e igualdad. *“A mediados del siglo pasado inicia un debate en el mundo de las ideas, en el campo del saber (en la ciencia y en la filosofía), del arte (pintura, escultura, literatura, poesía, música, cine, etc.), de la arquitectura, de la economía, de las relaciones sociales y políticas entre los actores sociales, en los diferentes medios de comunicación y... en todos los campos de la sociedad, que se manifiesta como la principal crítica de toda una época histórica en que la humanidad [buscó] frenéticamente sobre la base del desarrollo científico, tecnológico y artístico lograr el progreso económico, moral y social para... ella”*. Pero, respecto a esta polémica, existen dos grandes posiciones: a) Por un lado está la posición de los autores de la posmodernidad, que representan una crítica a la modernidad y plantean que su descomposición es inevitable. *“Dicha alternativa de polémica está avalada por... autores [como] Nietzsche, Heidegger, Gehlen, Gadamer, Giddens, Foucault, Derrida, Foster, Jameson, Lyotard, Vattimo y otros. Su [esbozo] central, es que la crisis de la modernidad ha traído el fin de la historia y de los metarelatos, los mismos que en el posmodernismo son reemplazados por diversas historias y relatos, el fin de las grandes ideologías, de la verdad, de la ciencia, de dios, del hombre, de la cultura, y del sentido. La posmodernidad sustituye a la cultura por multicultural, a la universalidad y el monosentido por la pluralidad y el multisentido en todos los campos de la vida del hombre.”* (Castañeda, 1997, p. 4). Continúa: *“Una segunda posición es la que sostienen autores como Habermas en el sentido de que el proyecto de la modernidad no ha concluido, que no se ha completado aún, y por tanto es necesario reconocer su existencia y pretender lograr sus objetivos. Plantea que [el] proyecto apunta a una nueva vinculación diferenciada de la cultura moderna con una praxis cotidiana que todavía depende de herencias vitales pero que no puede dejarse al tradicionalismo. Esta nueva conexión... sólo pueda establecerse cuando la modernización social sea guiada en dirección diferente.”* (Castañeda, 1997, p. 8.).

Dentro de esta posición, aunque refutada en forma diferente, encontramos el planteamiento de Touraine, a quien le interesa demostrar cómo el modernismo ha separado al sistema de sus propios actores. Touraine asegura que la sociedad industrial liberal no está dominada por los conflictos sociales, sino que describe un flujo incesante de cambios, donde se sustituye la explotación por la exclusión y donde queda reemplazado un modelo de funcionamiento por una estrategia de cambio. El liberalismo extremo es, para él, la línea avanzada del modernismo; y es ahí donde se desarrolla la cultura posmoderna. Pero es aquí donde se produce el mayor número de excluidos. Dice que en esta sociedad sólo perduran 2



aspectos: la lucha por el dinero y la búsqueda de la identidad, mientras que los problemas sociales quedan relegados, y perduran los no sociales (los del individuo y los del planeta).

Sin embargo, esta visión que presenta a la sociedad como un mercado, no busca explicar las conductas ni comprender la cultura de los excluidos. *“El liberalismo sólo abarca una cara de la modernidad, a la de la acción y del cambio, se separa de la otra que representa a la identidad divorciada de toda acción social, a las comunidades, a las etnias, a los guetos, a las contraculturas que se caracterizan por lo que no hacen, es decir, por no tener empleo o por estar fuera del sistema, por ser marginados y excluidos”.* (Castañeda, 1997, p.12).

La modernidad, en su tercera etapa, está caracterizada por la división del mundo social en la esfera racional, la ética y la estética, pero en donde el espacio que ocupa la racionalización ha dominado al resto de los espacios de la esfera de la vida social. Así encontramos la preponderancia de los aspectos relativos a los procesos económicos y sus lógicas que influyen la vida estética, la ética y la moral.

En la tercera etapa de la modernidad habrá que reconocer el impacto sobre el funcionamiento estatal, las regulaciones de todo tipo, y cómo se inunda, en un principio, la idea de que todo es posible hacerlo más racional con el uso de una herramienta del mundo económico administrativo, que excluye materias humanistas como la filosofía: la planeación. *“La sociedad diría yo, (Daniel Bell) no es integradora sino separadora; los diferentes ámbitos responden a diferentes normas, tienen diferentes ritmos de cambio y están regulados por principios axiales diferentes y hasta contrarios. Para comprender mi argumentación sobre las vicisitudes de la vida burguesa y la cultura modernista que llegan a una culminación en las contradicciones culturales del capitalismo, es necesario reconocer primero mis posiciones sobre la materia la manera de concebir la sociedad... Divido a la sociedad, analíticamente, en una estructura tecnoeconómica, el orden político y la cultura. Estos ámbitos no son congruentes entre sí y tienen diferentes ritmos de cambio; siguen normas diferentes, que legitiman tipos de conducta diferentes y hasta opuestos. Son las discordancias entre esos ámbitos las responsables de las diversas contradicciones dentro de la sociedad”.* (Bell, D. 1977, p.23). Y así define: *“Al orden tecnoeconómico concierne la organización de la producción y la asignación de bienes y servicios. Forja el sistema de ocupación y estratificación de la sociedad y supone el uso de la tecnología para fines instrumentales. En la sociedad moderna, el principio axial es la racionalidad funcional, y el modo regulador es economizar. Esencialmente, economizar significa eficiencia, menores costes, mayores beneficios, maximización, optimización y otros patrones de juicio similares sobre el empleo y la mezcla de recursos...Y hay un principio simple de cambio, el principio de la productividad, o sea la capacidad para sustituir productos o procesos por otros que sean más eficientes y rindan mayor beneficio o menor costo.”.* (Bell, 1977, p. 24).

*El orden político es el campo de la justicia y el poder sociales: el control del uso legítimo de la fuerza y la regulación de los conflictos (en las sociedades libertarias, dentro del imperio de la ley), a fin de realizar las concepciones particulares de la justicia encarnadas en las tradiciones de una sociedad o en su constitución, escrita o no. El principio axial del orden político es la legitimidad, y en un orden político democrático es el principio de que sólo puede ejercerse el poder y el gobierno con el consentimiento de los gobernados. La condición implícita es la idea de igualdad según la cual todos los hombres deben tener voz por igual en este consenso. Pero la idea de ciudadanía que encarna en esta concepción ha sido ampliada, en los últimos cien años hasta incluir la igualdad, no sólo en la esfera pública sino en todas las otras dimensiones de la vida social, la igualdad ante la ley, la igualdad de derechos civiles, la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados para que una persona pueda participar plenamente, como ciudadano, en la sociedad. Esto puede ser formal, pero es siempre la fuente que recurren los oprimidos cuando buscan justicia en la sociedad. La estructura axial es la representación o participación: la existencia de partidos políticos y/o grupos sociales que expresan los intereses de sectores particulares de la sociedad, y sean un vehículo de representación o de participación en las decisiones. Los aspectos administrativos del orden político pueden ser tecnocráticos y, a medida que los problemas se hacen más técnicos, se da la tendencia a la difusión de los modos tecnocráticos. “Pero puesto que la acción política trata, fundamentalmente, de reconciliar intereses en conflicto y a menudo incompatibles, o de establecer la autoridad de un estatuto amplio o un modo constitucional como base del juicio, las decisiones políticas se toman mediante acuerdo o por ley, no por la racionalidad tecnocrática”. (Bell, 1977, p. 25).*

*“Entiendo por cultura, el tercer ámbito... el de las formas simbólicas y, más estrechamente, el campo del simbolismo expresivo: es decir los esfuerzos, en la pintura, la poesía y la ficción, o en las formas religiosas de letanías, liturgias, y rituales, que tratan de explorar y expresar los sentidos de la existencia humana en alguna forma imaginativa. Las modalidades de la cultura son pocas y derivan de las situaciones existenciales que afrontan todos los seres humanos en todos los tiempos, en la naturaleza de la tragedia y el carácter del heroísmo, la definición de la lealtad y de la obligación, la redención del alma, el sentido del amor y del sacrificio, la comprensión de la piedad, la tensión entre la naturaleza humana y la naturaleza animal, los reclamos del instinto y los frenos.” (Bell, 1977, p. 25).*

En la separación de ámbitos, es que podemos observar cómo en el final del siglo pasado se desarrolla la idea de la planeación educativa y se inicia como un espacio de pensamiento y reflexión teórica, el espacio del financiamiento de la educación.

Se da paso a la cuantificación y análisis de la cantidad de recursos públicos y privados que se destinan a la educación, como una preocupación racional más que una preocupación por la vida y desarrollo del ser humano, como algo ético. Así se da lugar a los estudios sobre

financiamiento de la educación. De ninguna manera será un tema que quede exento de las tensiones de la sociedad. *“Dentro de este marco, podemos discernir las fuentes estructurales de las tensiones de la sociedad: entre una estructura social (principalmente tecnoeconómica) que es burocrática y jerárquica, y un orden político que cree, formalmente, en la igualdad y la participación; entre una estructura social que está organizada fundamentalmente en base a roles y a la especialización, y una cultura que se interesa por el reforzamiento y la realización del yo y de la persona total. En estas contradicciones se perciben muchos de los conflictos sociales latentes que se han expresado ideológicamente como alineación despersonalización, el ataque a la autoridad, etcétera. En estas relaciones adversas se percibe la separación de ámbitos”.* (Bell, 1977, p. 26).

## **2. Globalización**

La profunda crisis de la economía capitalista de inicios de 1970 estimuló la búsqueda de explicaciones alternativas al paradigma de la economía internacional, en cuyo seno predominaban las ideas neoclásicas. Los esquemas basados en el funcionamiento de las economías nacionales eran incapaces de analizar los nuevos procesos económicos, derivados de la creciente internacionalización del capital. En efecto, la expansión de las actividades de las empresas transnacionales y la constitución de un mercado mundial de las finanzas exigía la formulación de explicaciones novedosas. El enfoque de la economía global es un desarrollo de los esquemas neoclásicos.

Para México, las instituciones internacionales que dan vida a procesos que encarnan las políticas neoliberales son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. A través de los acuerdos y préstamos de esas instituciones internacionales es que México llevó a cabo el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (1994), así como la privatización y venta a empresas extranjeras de la reserva mineral, del sistema bancario y a la desincorporación de la industria petroquímica y petrolera. Todo esto tuvo como arranque la firma de la carta de intención firmada con el FMI en 1982. Estamos ante procesos de dominación internacional, es decir, el proceso de toma de decisiones en materia de política económica se ha desnacionalizado gradualmente.

Esto mismo ocurrió con la política comercial que se orientó, por medio de dos préstamos del Banco Mundial, para una apertura unilateral que favoreció de manera directa a los

exportadores industriales y de granos de Estados Unidos, mientras se devastaba el aparato productivo mexicano.

El BM y el FMI expresaron una serie de condiciones para el otorgamiento de los préstamos, que se refleja en darle una direccionalidad a la política macroeconómica, entre cuyos elementos más destacados cabe mencionar: 1) reducción del gasto público; 2) eliminación del déficit presupuestal (liquidando todo subsidio ya sea a la industria o al campo, incluyendo alimentos, transporte o bien la educación media superior y superior; 3) reducción del gasto público (despido masivo de burócratas y privatización de empresas paraestatales); 4) mayor desregulación económica; 5) eliminación de controles de precios (no poner límites a las ganancias, ni se grave el capital especulativo y que los salarios se fijen con base en las leyes del mercado; y apertura indiscriminada a la inversión extranjera).

Por medio del FMI y del BM, se ha creado un entramado administrativo que le permite incidir de manera muy directa sobre la Administración Pública Federal del gobierno mexicano, en consecuencia de la dependencia económica que inició a principios del siglo XX con el gobierno de Porfirio Díaz que gustaba de mantener una política de atraer inversiones de capital extranjero. Los impactos de la globalización en la educación coinciden con el impacto de la política económica de la globalización que es la política neoliberal y el modelo por competencias que representa lo distintivo de la política educativa. La base técnica material del proceso de globalización se expresa en los progresos de la tercera revolución industrial.

Caracterizar los impactos de la globalización en educación lleva a considerar que dados los avances en materia de comunicaciones, con medios electrónicos se da paso a clases virtuales; una nueva profesionalización y capacitación del personal docente para el uso de las herramientas como la comunicación vía satélite; una tendencia a homogeneizar los criterios de evaluación, sobre todo orientados a los de competencias; surgimiento de nuevas carreras; creación de nuevos materiales didácticos, asistencia por computadora, pizarrones inteligentes, entre otros desarrollos de software. La pregunta que surge es ¿será posible la construcción y desarrollo de un curriculum entre instituciones nacionales e internacionales?

*“La entrada al nuevo milenio está asociada a un profundo proceso de transformación social, con la aparición de nuevas formas de organización social, económica y política. Es una crisis estructural, en la que las dificultades de funcionamiento se presentan simultáneamente en las instituciones responsables de la cohesión social (El Estado–Providencia), en las relaciones entre economía y*

sociedad (La crisis del trabajo) y en los modos a través de los cuales se forman las identidades individuales y colectivas (crisis del sujeto) Existe consenso en reconocer que el conocimiento y la información estarían reemplazando a los recursos naturales y a la producción industrial como variables clave de la generación y distribución del poder. Ahora el conocimiento sería la fuente principal de poder. Los primeros análisis acerca del papel del conocimiento y de la información como variables centrales del poder fueron significativamente optimistas acerca de sus posibilidades democratizadoras. Alvin Toffler fue uno de los principales precursores y representantes de esta corriente. Una sociedad y una economía basadas en el uso intensivo de conocimientos producen simultáneamente fenómenos de igualdad y de más desigualdad, de mayor homogeneidad y de mayor diferenciación.”. (Tedesco, 2000, p.32).

Por otra parte, el investigador señala: “Con datos de la distribución del ingreso, se puede observar que en las sociedades que están utilizando más intensivamente la información y los conocimientos en sus actividades productivas se están produciendo una mayor concentración del ingreso. Los más ricos tienen más y los más pobres tienen cada vez menos porcentaje del ingreso nacional. La incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo está asociada a la eliminación de numerosos puestos de trabajo; en este contexto la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo no se crean en los sectores tecnológicamente más avanzados, sino en los servicios, donde el costo del trabajo representa una proporción importante del precio del producto, El empleo disminuye en los sectores que pueden pagar buenos salarios y aumenta en aquellos que pagan salarios modestos. Lo anterior es una evidencia del aumento de la desigualdad. Las transformaciones en la organización del trabajo está provocando el fenómeno de la exclusión de la participación en el ciclo productivo, solo se puede incorporar de manera estable a sólo una minoría de trabajadores, para el resto, en cambio se crearían condiciones de extrema precariedad, contratos temporarios, trabajos interinos, trabajos de tiempo parcial, A partir de la exclusión en el trabajo, se produciría una exclusión social más general o desafiliación con respecto a las instancias sociales más significativas, la exclusión social implica una distancia respecto al centro de la sociedad.”. (Tedesco, 2000, p.40).

“El aumento de la desigualdad y la aparición de la exclusión coexisten con una significativa disminución de la importancia de las jerarquías tradicionales en la organización del trabajo, se reemplazan las tradicionales pirámides de relaciones de autoridad por redes de relaciones cooperativas. El concepto de calidad total, que orienta las transformaciones en los actuales modelos de gestión, implica una relación mucho más igualitaria, pero esta mayor igualdad entre los incluidos implica una separación mucho más profunda con respecto a los excluidos.”. (Tedesco, 2000, p, 43).

“El aumento de la desigualdad se acompaña por teorías que tienden a justificar este fenómeno, que tienden a explicar la vigencia de determinados patrones de conducta, de los niveles de desarrollo

*cognitivo personal y la ubicación en la estructura social por factores genéticos...La justificación de la desigualdad a partir de los resultados de la investigación genética es uno de los principales ejemplos acerca del papel que tendrá el conocimiento en la determinación de la estructuras. Los empleadores pueden usar este conocimiento en sus políticas de reclutamiento, las escuelas en el reclutamiento de sus alumnos. Se abre la posibilidad de una organización social basada en virulentas formas de discriminación. (Tedesco, 2000, P.45).*

Relacionado con el proceso de globalización económica, se ha producido una tendencia a construir entidades políticas supranacionales, capaces de enfrentar los desafíos que se plantean tanto en el nivel planetario como en el multinacional, tales como los volúmenes crecientes de transacciones financieras internacionales, la expansión del delito internacional (narcotráfico, prostitución). *“Como resultado de estos procesos, el concepto de ciudadanía asociado a la Nación ha empezado a perder significado. En su reemplazo, aparecen tanto la adhesión a entidades supranacionales como también, al contrario, un repliegue sobre el comunitarismo local, donde la integración se define fundamentalmente como integración cultural y no como integración política.”* (Tedesco, 2000, p.47).

*El cambio fundamental que se ha producido en la familia es la disociación entre la conyugalidad (vínculo de pareja) y filiación (vínculo entre padre/madre e hijos/hijas). En la familia tradicional, estos dos vínculos eran indisolubles. En la actualidad, en cambio, mientras la conyugalidad ha perdido su carácter indisoluble porque es una relación social, la filiación mantiene dicho carácter porque es un vínculo natural. La familia contemporánea ya no es una institución sino una red de relaciones que, en lugar de ser responsable de transmitir el patrimonio económico y moral de una generación a otra, tiende ahora a privilegiar la construcción de la identidad personal.”* (Tedesco, 2000, p.52).

*“Los cambios en la familia están vinculados directamente con uno de los fenómenos culturales más importantes de la sociedad occidental: el individualismo. Estamos presentes a dos tendencias contradictorias; mientras que la autonomía cultural, tanto en los modos de vida, como en las maneras de pensar, se adquiere cada vez más temprano, la autonomía material se adquiere cada vez más tarde. Tanto el individualismo social como la cohesión grupal autoritaria suprimen la política; es decir, la concertación social, para la solución de los problemas comunes.”* (Tedesco, 2000, p. 55). La articulación de la educación y del conocimiento con la formación del ciudadano debe ser revisada. El papel de la educación y del conocimiento en la formación del ciudadano implica incorporar en los procesos educativos una mayor orientación hacia la personalización del proceso de aprendizaje, hacia la construcción de la capacidad de construir aprendizajes,

valores, de construir la propia identidad. En este sentido, la mayor incertidumbre que genera esta sociedad de alta reflexividad se resuelve (en términos relativos) con mayor reflexión.

En el capitalismo tradicional, como se sabe, la educación estaba directamente asociada a las posibilidades de movilidad social. Ascender en la jerarquía del sistema educativo permitía el acceso a niveles más complejos del conocimiento y a posiciones más altas en la estructura ocupacional. Sin embargo, dos fenómenos convergentes erosionan esta relación tradicional entre educación y movilidad social: la crisis del modelo fordista de organización del trabajo y la masificación del acceso a la educación. La explicación de este fenómeno alude al hecho de que en el esquema fordista de producción basado en la escasez de mano de obra calificada, los pocos calificados ocupaban puestos de cúpula y hacían funcionar las fábricas, que empleaban masivamente personal menos calificado. Las nuevas teorías que intentan explicar el papel de la educación en la economía postfordista, sostienen que el trabajador que no se recalifique no sólo no es reclutado sino que puede ser excluido del segmento productivo; será necesario educarse a lo largo de toda la vida. La formación básica en la escuela deberá ser capaz de dotar al conjunto de los ciudadanos de los instrumentos y de las competencias cognitivas necesarias para el desempeño ciudadano.

### 3. Estado

#### 3.1 Estado y reforma

La primera noción para abordar la reforma estatal es la de Estado, para dejar de manera explícita su significado, desde sus incipientes características que históricamente se fueron definiendo hasta su significado moderno y actual, que incorpora las transformaciones más importantes, tales como los procesos de globalización y desarrollo tecnológico, con su reflejo en los impactos sobre la vida política. Así se pueden encontrar desde los elementos iniciales. *“Refiriéndonos al concepto amplio de Estado, constituido por la población, su gobierno y territorio; dicha concepción, cuyo origen puede remontarse al menos a los tiempos del dominio cultural griego, alcanza amplia difusión y prestigio gracias a la obra ‘El Príncipe’ de Maquiavelo, en donde, después de múltiples evoluciones, terminó sustituyendo a las definiciones que se referían al nivel más alto de organización de un grupo de individuos sobre el territorio que ocupaban (civitas y res publica), y que se da en virtud de un poder de mando. Así es, que a partir de ‘El Príncipe’ este vocablo mutó de un significado genérico de una situación a uno específico relativo a la posesión perenne y absoluta de un territorio y del control de sus habitantes”.* (Bobbio, 1987, p.73).

La categoría de Estado ha dependido en su contenido de las relaciones sociales prevalecientes en cada cultura y en cada momento histórico. En la vida actual, la relacionamos con el proceso de globalización financiera, se ha producido una tendencia a otorgar a entidades políticas supranacionales (surgidas desde el siglo XX y vinculadas con la reconstrucción después de la segunda guerra mundial), funciones para enfrentar retos que se plantean a nivel mundial (como la regulación de los volúmenes crecientes de transacciones financieras internacionales); los temas del control de la delincuencia (tráfico de drogas); arbitraje en transacciones económicas entre países, entre otras.

Si bien esas son las renovadas funciones de las entidades supranacionales, en los últimos 30 años del siglo XX, también se han convertido en instancias, desde donde se difunden los lineamientos de política definida para el periodo referido como neoconservadora y basada en la escuela neoliberal. Algunas interpretaciones de las nuevas funciones de las entidades supranacionales dieron a entender que existe una tendencia al debilitamiento de los Estados nacionales y a su sustitución por las primeras. Pero, más que sustituir, se trata de darle a cada Estado particular la tarea de hacer cumplir con los lineamientos generales y convertirlos en específicos para la situación cultural, histórica, social y política en cada nación.



Es difícil imaginar una sociedad sin una institución o conjunto de instituciones encargadas de la regulación, social, política y económica. Las entidades supranacionales se han utilizado para orientar las políticas de estados nacionales hacia una política neoliberal. En opinión de Jaime Osorio en su obra *Estado y democracia en la mundialización* señala, en relación con el papel del Estado en la etapa más reciente que: *“El capital ha roto como nunca fronteras y ha debilitado soberanías para operar, pero estableciendo espacios estatales y territoriales específicos en donde asentar sus beneficios”*. (Osorio, 2003, p.160).

El pensamiento neoliberal floreciente en los países más desarrollados, junto con sus empresas, se proponen reformar los estados nacionales, pero es distinta la intención que se adopta para los países desarrollados, países en desarrollo y no desarrollados. Para las economías dominantes implica un fortalecimiento del Estado con fines específicos: prescribir los patrones de restablecimiento de los patrones de acumulación; hacer uso de los organismos internacionales para convertirlos en agentes de divulgación y presión para la adopción de políticas neoliberales; facilitar las actividades de las empresas multinacionales y allanar el camino para el libre movimiento de los capitales financieros- especulativos.

En cambio, para los países menos desarrollados la reforma del Estado se dispone a fortalecer la maquinaria estatal, pero con una restricción de la soberanía, con una disminución del tamaño estatal, además de restringir el tipo de funciones con las que se debe ubicar. La reorientación de la economía será una tarea primordial, sobre todo para que se adecue a la especialización, que a cada uno de estos países, en el concierto de la división internacional del trabajo. La masa trabajadora deberá retomar las reformas en la economía y en el mundo laboral. Para identificar las principales tendencias de la Reforma del Estado, desde mediados del siglo XX, es necesario reconocer las causas que han llevado a este proceso. El nuevo sistema productivo, que tiene como plataforma la tercera revolución científico, técnica, tiene como expresión la categoría de globalización. Esta fase de desarrollo impacta sobre las instituciones, las economías, la política y la cultura. Para ello, Castells propone la idea de la emergencia de la categoría de Estado red, como una explicación a las nuevas formas de operar social y políticamente en las sociedades actuales. Afirma que ante la globalización surge un choque con el conocido Estado-nación y del cual nacerá un nuevo tipo de Estado: el Estado red. Con el surgimiento de las instituciones que dan lugar al Estado red, se presenta el fenómeno de creación de nuevas identidades. *“Sometido a las presiones de cambio tecnológico, económico y cultural, el estado no desaparece: se transforma. (Por ejemplo) busca, por*

*un lado, alianzas estratégicas, tanto estables como coyunturales con otros estados, para tratar conjuntamente los problemas planteados por la globalización, surgen así estados co-nacionales, como es la Unión Europea, con un Banco central Europeo independiente. Y se constituyen instituciones económicas supranacionales, de ámbito global, como son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con influencia decisiva en la regulación de la desregulación económica global. Por otra parte, el estado- nación, en casi todo el planeta, esta buscando su relegitimación mediante la descentralización administrativa y la participación ciudadana. Se transfieren competencias a gobiernos locales y regionales, al tiempo que se democratiza su elección y se intenta fortalecer su capacidad autónoma de gestión. En algunos casos, esta descentralización va a la par con el reconocimiento de fuertes identidades nacionales, regionales y locales, intentando así hacer compatible el principio de ciudadanía política y la afirmación de la identidad cultural... Este doble movimiento del estado- nación hacia la cooperación internacional y hacia la devolución de poder a ámbitos subnacionales, conduce a la construcción de un nuevo sistema institucional, hecho de redes de órganos gubernamentales de distinto nivel, articulada a estructuras no gubernamentales. Es un estado-red, que funciona mediante la interacción de sus distintos componentes en un proceso continuo de estrategia, conflicto, negociación, compromiso, co-decisión y decisión, que constituye la practica político-administrativa concreta de nuestras sociedades." (Castells, 2003, pp.4-5).*

Pues bien, el Estado con una apariencia distinta en la última década del siglo XX, se presenta como agente de la globalización, lo que implica necesariamente un cambio en los papeles de los actores sociales tradicionales, la separación entre Estado y sociedad lleva a una crisis de la identidad nacional como principio de cohesión social. Mientras que los actores sociales dejan de tener las referencias del antiguo estado de bienestar y deben recrear nuevas relaciones: de poder, económicas, laborales, de convivencia social. Los prototipos ya no se encuentran solamente en el ámbito local, se tiene ahora expresiones a nivel planetario. Cambian las identidades al cambiar la percepción de lo que ordena. Por ejemplo, el Estado pierde peso en la toma de decisiones y son evidentes las influencias de organismos internacionales y de las empresas multinacionales en la definición de cursos de acción en la sociedad.

Para superar la crisis estructural de los ochenta, el Estado intentó asumir un nuevo papel: el de modernizador en el marco de la globalización. Es un papel contradictorio porque, a diferencia del estado desarrollista, la modernización como adaptación a la economía global, consiste en traspasar al mercado lo que era del Estado. Para realizar el proyecto de impulsar el desarrollo de la tecnología y la participación del sector dinámico de la economía en el nuevo capitalismo global, los Estados utilizaron con frecuencia su capacidad de generar

reformas económicas, dejan de lado sus apoyos tradicionales para romper sus privilegios y dejarlos expuestos a la competitividad a nivel mundial; apertura de fronteras, baja de aranceles, importaciones a bajos precios, entre otras cosas. Lo anterior, ejemplifica como las nuevas tareas estatales están en conflicto con la cohesión social, del pasado Estado nación.

El Estado deja atrás prácticas que ya no están acordes al momento de la modernidad existente, los ciudadanos están en una condición distinta con relación a la institución estatal, existe un fuerte impulso de la conquista de procesos de participación directa de la sociedad en la toma de decisiones públicas, como también, existe una búsqueda de un nuevo contrato social que logre un cierto grado de cohesión social a nivel de nación. Así se genera el proceso de reforma del Estado.

Por su parte, Rodrigo Borja nos ofrece una mirada del tema de la *Reforma del Estado* y afirma que mucho se ha escrito en los círculos políticos, económicos y empresariales del mundo entero durante la última década. Demos paso a sus propias palabras: *“La reforma del Estado se ha convertido casi en un tópico. En el fondo, lo que con ella se designa es la supresión del Estado benefactor, con poder regulador de la economía, para dar paso al laissez faire del liberalismo, libre concurrente del siglo XVIII, retocado y actualizado por las corrientes neoliberales que se han expandido al socaire del tatcherismo y la reaganomics. Lo usual es entender la reforma del Estado como desregulación de los mercados, liberalización del comercio exterior, flexibilización de las relaciones laborales, privatización de las empresas y servicios públicos y descentralización del proceso político y de la administración estatal. Todo lo cual implica no solamente un cambio fundamental en la relación del Estado con la economía sino del Estado con la sociedad.”* (Borja, 1998, p.1182). En particular, se ha señalado que la reforma del Estado tiene connotaciones distintas para los países desarrollados y los no desarrollados. Es decir, para los países latinoamericanos se presentó una condición económica, social y de finanzas públicas desfavorable que los llevó a recurrir a las *recomendaciones* de los organismos internacionales.

### **3.2 Consenso de Washington**

El agotamiento de ciclo económico de la posguerra, los problemas de déficit fiscal del Estado, y la creciente demanda de recursos por parte de la población hacia las finanzas públicas dieron lugar a los procesos de endeudamiento público, a la elevación de la inflación, y sobrevaluación de los tipos de cambio de la moneda, que obligaron a reconocer las

recomendaciones de las instituciones económicas internacionales; de tal forma que se hizo un llamado a los países latinoamericanos para establecer restricciones, sugeridas, desde principios de los años ochenta, para reorientar y reducir el gasto público para evitar mayores déficit, y cambiar sus políticas de ingresos y egresos. *“La tesis de la reforma del Estado se originó en los círculos de la planificación económica del gobierno de los Estados Unidos, en torno a cuyos planteamientos se reunieron en la capital norteamericana en noviembre de 1989 los representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela bajo el patrocinio del Institute for International Economics de Washington. De allí nació la recomendación de abolir los subsidios sociales, eliminar determinadas inversiones y, complementariamente, establecer mayor eficiencia en las recaudaciones y eliminar todos los mecanismos progresivos del régimen impositivo que sirven a los fines de la redistribución del ingreso.”.* (Borja, 1998, p. 1183). La aceptación de los países latinoamericanos para mejorar el manejo de sus finanzas públicas y el acuerdo de la necesidad de transformar sus economías, y con ello lograr incorporarse a la economía global. No sólo significó una expectativa de participar de club de los países del primer mundo, sino que tendría repercusiones inmediatas en los ingresos y bienestar de la población; un mayor desequilibrio en la distribución del ingreso. Por ello, derivado de lo anterior, se presenta el tema de la democracia y la reforma estatal.

### **3.3 Reforma y democracia**

Con ese tipo de medidas acordadas, el tema de la democracia aparece en tanto se compromete el bienestar de las sociedades. El Estado moderno se fundó bajo la premisa de libertad, igualdad y fraternidad, con una renovación de las reglas del juego que margina a sectores de la población de las mejoras del bienestar. Aparece la contradicción entre reforma y democracia. Pareciera que este mundo globalizado, con todas sus características, deja a su paso grupos sociales de extrema pobreza, altas tasas de desempleo, por ende, una distribución inequitativa del ingreso; y para algunos autores, entre ellos Castells, se introduce el concepto de los excluidos, porque se da una exclusión de todo círculo, de empleo, de educación, de oportunidades. En última instancia, hay que reconocer que la Reforma del Estado, en el contexto de la globalización, conlleva la eliminación progresiva de amplios sectores de ingresos medios de la población y a la polarización, existen más pobres y menos ricos que concentran cada vez más un mayor porcentaje de los recursos de un país.

En el tema de la democracia, se encontró que otra de sus caras es la gobernabilidad o el

peligro de la ingobernabilidad, como resultado de la Reforma del Estado; con ella, sus actores ponen en entredicho los pactos sociales anteriores y se enfrentan al reto de crear nuevos consensos.

### **3.4 Reforma y gobernabilidad**

El tema de la reforma del Estado, hoy se ubica en el debate más amplio entre democracia y gobernabilidad. *"La relación entre el liberalismo y la democracia siempre ha sido una relación difícil. Ahora que el liberalismo parece vincularse con una vez más, por lo demás coherentemente con su mejor tradición, a la teoría del estado mínimo, la relación se ha vuelto más difícil que nunca. En estos últimos años el tema principal de la polémica ha sido el de la ingobernabilidad. Mientras al inicio de la contienda el blanco principal fue, la tiranía de la mayoría, y de esto derivó la defensa a ultranza de la libertad individual contra la invasión de la esfera pública, aunque estuviese regulada con base en el principio de mayoría, hoy el blanco principal es la incapacidad de los gobiernos democráticos de dominar convenientemente los conflictos de una sociedad compleja: un blanco de signo opuesto, no el exceso sino el defecto de poder."* (Bobbio, 1985, p.103).

Si se tiene la pretensión de una reforma estatal con aspiraciones democráticas y evitar la ingobernabilidad, según Norberto Bobbio, habrá que reconocer al menos tres desafíos: dar solución a las demandas de la población que resultan la mayoría de las veces contradictorias entre sí; resolver los conflictos sociales, con la plena conciencia de que es fácil afectar a uno o varios de los actores sociales, con el riesgo de perder legitimidad y acercarse a la ingobernabilidad por la resistencia social; y, por último, reconocer la presencia de poder en muy diversos espacios sociales y evitar el dominio de uno sobre todos los demás

Es posible afirmar, como muestra, que existe entre los planteamientos de algunas de las políticas económicas liberales la negativa a que las cámaras legislativas intervengan en los asuntos económicos y fiscales para evitar exceso de gasto público. Por ello prefieren que sean órganos autónomos quienes definan, por ejemplo, la política monetaria, que es el caso de México. Esto como ejemplo de los asuntos que se debaten y el perfil que pueden alcanzar las diversas definiciones de una reforma del Estado. El péndulo abarca un gran recorrido de extremos: un Estado en manos de ciudadanos o un Estado que gobierne lo menos posible.

### **3.5 Reforma en México**

En particular, para México, al observar el proceso de construcción y aceptación teórica de un nuevo planteamiento teórico del ejercicio público, Aguilar Villanueva, en su artículo *Recepción y desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México* afirma: *"Frente a la crisis del sistema político mexicano, arrastrada por la crisis fiscal del Estado, la propuesta dominante y generalizada fue la democratización del régimen, con varias ideas acerca de sus objetivos y medios."* (Aguilar, 1996, p.16). La reforma del Estado aspiraba *"...a contribuir a elevar la calidad de la decisión del gobierno, reconstruir su calidad pública (institucional y ciudadana) y reconstruir su calidad financiera y directiva"*. (Aguilar, 1996, p.23). Sin embargo, *"Otra línea de propuesta, diferente pero no inconexa con la democratización y con la creación del orden político institucional propio de la democracia, fue la que puso el acento en el proceso de gobierno, en la manera en que el gobierno decide y lleva a efecto las políticas, en la gobernación democrática"*. (Aguilar, 1996, pp. 17-18).

Después de esta breve introducción al tema de la reforma del Estado, en ella se presentaron los procesos que ha obligado a ella, y los temas relacionados como la democracia, la gobernabilidad. Demos paso al contenido de las políticas públicas.

## **4. Políticas Públicas**

### **4.1 Contexto del surgimiento de las políticas públicas**

Parte sustancial para comprender los procesos de definición y hechura de una Reforma del Estado, es la recuperación de la noción de políticas públicas, como referente anunciado por Aguilar Villanueva y Norberto Bobbio, en torno a la necesidad de una nueva relación entre Estado y sociedad. Para ello, presento algunas ideas para reiterar los aspectos de contexto que motivan la reforma estatal y la formulación de las políticas públicas de nuevo cuño.

En primer término se encuentra el cambio de paradigma, la renuncia de una economía mixta, que combinaba lo privado y lo estatal, el Estado de bienestar y la adopción de un paradigma basado en el liberalismo económico para dar más espacio de movilidad a lo privado, y otorgarle al Estado tareas de vigilante, árbitro, garante de la aplicación de la ley, y alejarlo de tareas productivas como acciones propias. Dominique Plihon afirma que el *"progresivo surgimiento de un nuevo capitalismo mundializado, (está basado) en el efecto de dos*

*grandes fuerzas: las nuevas tecnologías (nuevas tecnologías de la información y de la comunicación), y la globalización financiera... la transición hacia una nueva etapa, que se caracteriza por el dominio de las finanzas y el saber. (Plihon, 2003, p.7).* En ese sentido, vivimos en una nueva fase de desarrollo del capitalismo, como respuesta a los procesos de declive de la rentabilidad del capital; los inversionistas se han apoyado en los avances de la ciencia y la tecnología; han promovido la recomposición del capital financiero y han hecho suyas las ventajas de la movilidad del capital. Todo ello para recuperar las tasas de crecimiento de sus beneficios.

El último gran ciclo es el de”...*la tercera revolución industrial, científica y tecnológica, donde hay un cambio de materiales, nuevas industrias, nuevas ciencias; microelectrónica, informática y telemática, tecnología de utilización flexible, una economía del conocimiento. El hardware está integrado por máquinas herramientas de control numérico computarizada, robótica. En materia de software, el uso de sistemas como diseño asistido por computadoras, enseñanza asistida por computadora, la generación de realidad virtual, en fin inteligencia artificial. (Moreno, 2004).* Con base en “*La teoría de la evolución económica*” y “*En los ciclos de los negocios*”, Joseph Schumpeter señala que “*presenta al capitalismo como un sistema inestable y en perpetua transformación por el efecto de las mutaciones tecnológicas.*”. (Ver Plihon, 2003, p13).

La segunda fuerza que caracteriza el nuevo capitalismo mundializado es la transformación de los procesos y relaciones de los mercados de capitales. Hoy en día, y con apoyo del discurso conservador, la ideología neoliberal ha puesto en práctica la máxima de que hay que devolverle al mercado la función de regulación y mecanismo de distribución. Por tanto, los lineamientos de acción para el mundo son: abrir fronteras al comercio, léase tratados de libre comercio, liberalización de las finanzas; libre movimiento de bienes; libre movilidad de capitales, ya que están interconectados, no importa como se llame el país de origen o destino; reducción del tamaño del Estado; acotación de las actividades del Estado, a sólo funciones básicas de cuidado del territorio, mantenimiento de la paz social y emisión de moneda, alejando su hacer de la esfera económica. De entre los efectos del nuevo capitalismo mundializado y la aplicación de las recomendaciones en materia de políticas, se encuentra el cambio en la distribución del ingreso y las repercusiones en el empleo, Juan Carlos Tedesco, en su libro *Educación en la sociedad del conocimiento* señala que: “*Con datos de la distribución del ingreso, se puede observar que en las sociedades que están utilizando más intensivamente la información y los conocimientos en sus actividades productivas se están produciendo una mayor concentración del ingreso. Los más ricos tienen más y los más pobres tienen cada vez menos porcentaje del ingreso nacional*”.

*La incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo está asociada a la eliminación de numerosos puestos de trabajo; en este contexto la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo no se crean en los sectores tecnológicamente más avanzados, sino en los servicios, donde el costo del trabajo representa una proporción importante del precio del producto, El empleo disminuye en los sectores que pueden pagar buenos salarios y aumenta en aquellos que pagan salarios modestos. Lo anterior es una evidencia del aumento de la desigualdad.” (Tedesco, 2000, p.97).*

Hasta aquí el contexto del surgimiento de la teoría de las políticas públicas, en adelante se ofrece un acercamiento a la conceptualización de las mismas.

## **4.2 Noción de políticas públicas**

Solamente después de haber presentado un panorama de las tendencias en el orden de los cambios en el mundo, en economía y sociedad. Permite comprender como un proceso de construcción teórica corresponde a una nueva realidad de la sociedad. *“El origen de las políticas públicas en este país tiene lugar dentro de la matriz de la crisis fiscal y política del régimen y, en consecuencia, en el marco programático del ajuste de las finanzas públicas y de la democratización del régimen autoritario. Su programa disciplinario y profesional puso en el centro de la decisión del gobierno, señaló críticamente su ineficiencia económica y tergiversación (o perversión acaso) de su naturaleza pública, razón por la cual aspiró a contribuir a elevar la calidad de la decisión del gobierno, reconstruir su calidad pública (institucional y ciudadana) y reconstruir su calidad financiera y directiva” (Aguilar, 1996, p. 23).*

De las ideas de Luis Aguilar Villanueva se rescata el diagnóstico de un régimen autoritario en que ha vivido la sociedad mexicana. No quiere decir que el partido en el poder haya deseado perder el control o el poder sobre la ciudadanía; han sido muchas las luchas sociales para conquistar derechos de ciudadanos y humanos. La democratización del régimen tiene una explicación que se encuentra también en el giro neoliberal. Aparece en el discurso la participación en la toma de decisiones, como un ingrediente fundamental para avanzar en la democratización y en la formulación de políticas públicas.

El surgimiento de las políticas públicas se considera un punto de encuentro de variadas disciplinas, sociología, política, economía, derecho, pero que también ha recuperado concepciones gerenciales y de teoría de la organización. *“El objetivo disciplinario de la Política*



*Pública consistió en estudiar y racionalizar, el proceso de diseño-decisión de las políticas para fines públicos. En México, en los años ochenta y noventa, su propósito consistió en reformar el proceso decisorio tradicional de nuestros gobiernos mediante el análisis... Innovarlo, tratar de hacerlo económicamente riguroso, legalmente consistente y políticamente equilibrado, en respuesta a las restricciones financieras y contrapesos políticos". (Aguilar, 1996, p. 24).*

Ante la crítica de un aparato de gobierno demasiado grande, costoso, dilapidador de recursos y de escasos resultados, se pretende abordar una nueva forma de elaboración de políticas que corrijan esos males e incorpore la participación de los actores involucrados en la formulación de cada política pública. *"En el campo profesional, estrictamente gubernamental, el aporte de la Política Pública consistió en despertar entre funcionarios la conciencia de costos toda operación administrativa, maximizar/ optimizar los recursos públicos que consumen las políticas, introducir como criterios de decisión las definiciones de (ahorro, eficacia, eficiencia económica) innovar y mejorar la regulación, exigir la evaluación del desempeño de de gobiernos y organismos públicos. (Aguilar, 1996, p.27).* Por su parte, Rojas nos ilustra que todos los ámbitos de participación del Estado son materia de las políticas públicas, este autor señala que: *"La política pública debe entenderse en un sentido amplio, incluyendo decisiones de subsidios, transferencias, gastos, cobro de impuestos, aplicación de regulaciones, manejo del tipo de cambio, manejo de la política monetaria, reformas legislativas, tratado de libre comercio, políticas de desregulación, privatizaciones y estatizaciones, uso del aparato judicial, nombramiento de diplomáticos, reformas legales, etc. Bajo esta perspectiva amplia las decisiones que se toman y que se dejan de tomar están influyendo en el diseño de la organización social." (Rojas, M. 2003, p.4).*

Lo que indica que la política pública es toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público. Decidir no hacer nada ante un problema es también de alguna manera una política pública. Así Aguilar Villanueva menciona que, *"una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos." (Aguilar, 1996, p.27).* En síntesis, una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y/o, a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados.

En particular, en la medida que todos los ámbitos de una sociedad quedan involucrados en un proceso de reforma estatal con la definición de políticas públicas. En específico es de interés de esta reflexión lo que corresponde a las decisiones estatales, planteadas como políticas públicas, en materia social y, precisamente, en el rubro de educación. De tal forma que una política pública en materia educativa estará hoy en día en el marco de un nuevo paradigma económico, así como en una nueva relación Estado –sociedad; acotada por las condiciones económicas y financieras del país y del avance de los procesos democráticos.

A manera de ejemplo, el esfuerzo del Programa de Escuelas de Calidad es una política que encuentra su ubicación en el contexto de una política neoliberal que ha tomado como el concepto de calidad para replantear las relaciones en el sistema educativo, y en los planteles escolares. Más allá de que el concepto de calidad requiere una reflexión en su propio contexto, se intenta poner en práctica nuevas formas de participación de los actores sociales en la escuela para gestionar un proyecto escolar, cambiar el papel pasivo de los maestros y directivos e involucrarlos en la reflexión de la mejora escolar.

#### **4.3 Políticas públicas. Lo público y lo privado**

Las políticas públicas son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de instituciones gubernamentales. De hecho, el gobierno como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin.

El concepto y valorización de lo Público ha sido sistemáticamente un asunto medular para todas las sociedades cuya formación de sus estados nacionales fueron acompañadas por una cultura de libertades civiles y políticas individuales. Mientras que lo público se sustenta en la tradición política occidental clásica y moderna ilustrada, que destaca prioritariamente los valores de la suma de acciones de individuos libres e informados, en contra de cualquier tipo de política que se superponga a las libertades personales; lo privado, enfatiza las relaciones de intercambios libres entre individuos, con la finalidad de lograr beneficios

Con base en lo mencionado, el proceso amplio de la aplicación de las políticas públicas, precisamente por su carácter público, ofrece una amplia gama de estrategias de acción, que llevan implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados. Las políticas públicas implican también actividades de comunicación pública para la implementación de estrategias, convirtiéndose en un conjunto de actividades posteriores a la toma de decisiones iniciales que les dan origen (actividades retrospectivas), a través de las cuales es posible proveer de elementos evidenciables, argumentativos y de persuasión, todos ellos necesarios para la obtención de consensos.

#### **4.4 Política pública, disciplina**

En México, desde el punto de vista de Aguilar Villanueva, el estudio y construcción teórica de la política pública como disciplina ha transcurrido por una larga etapa de deslinde y relación con otras disciplinas; así como de creación de su propia identidad: *“La disciplina de Política Pública tuvo que construir su identidad, diferenciándose de la administración pública establecida y de la ciencia política convencional, que tenía más historia, institucionalización académica y reconocimiento en México [...] estableció como su objeto o campo de estudio específico y original la decisión pública del gobierno. Al centrarse en la hechura de la decisión y, específicamente en el trabajo de información que sustenta la racionalidad de la toma de decisión en el análisis [...] de la administración pública”*. (Aguilar, 1996).

Hasta aquí se presentan elementos básicos que permiten abordar el tema de las políticas públicas; las características fundamentales que harán posible, en el último capítulo, intentar una interpretación de lo que ha sido la política educativa en México, y, en particular, en materia de asignación de recursos federales a la educación básica como política pública. De tal forma que daremos un paso más y será para dilucidar lo relativo a la política educativa

### **5. Política educativa**

#### **5.1 Cambio de rumbo de la política educativa**

La política educativa actual tiene su antecedente en la década de los 90 del siglo pasado, en el periodo presidencial de Carlos Salinas De Gortari, cuando en 1992 se firmó el Acuerdo

Nacional Para La Modernización de la Educación Básica y en 1993 se promulgó la Ley General de Educación. Es un parteaguas en las características de la política educativa.

La contribución de Margarita Noriega con su libro *En los laberintos de la modernidad* hace referencias a *la circulación del saber y las reformas*; utiliza el término reforma en una acepción de política educativa; y pronuncia afirmando que: "*La globalización ha hecho posible impulsar procesos de reforma en el sector educativo, comunes para un gran número de países. Así se han generado experiencias descentralizadoras y se busca inducir una mayor participación de la comunidad en la educación, se pone énfasis en la gestión de las instituciones y la formación de maestros para mejorar la calidad de los servicios, en prácticamente todos los países del mundo. También se están desarrollando experiencias alternativas más flexibles de vinculación entre sistemas educativos y empleo, con la intención de generalizarlas*". (Noriega, 1996, p. 31). Desde su perspectiva, es el proceso de la globalización es el que da lugar a la posibilidad de que en tantas partes del mundo se esté buscando lo mismo en materia de reformas educativas.

Lo que se encuentra como sustento teórico de las reformas, descritas por ella, es el dominio de la teoría del capital humano, para cuyos artífices la educación está convocada por la sociedad y la economía a proveer de mano de obra capacitada para el nivel de desarrollo tecnológico de las máquinas-herramientas y para sobrevivir a las exigencias intelectuales de la vida productiva. Queda de lado una visión más humanista de la educación. Con una referencia directa a lo que sucede en México, y válido hasta la fecha, Ornelas dice que existen "*dos fuentes que inspiran la educación nacional (lo que) provoca que en ocasiones un mismo proceso escolar persiga fines opuestos que generan paradojas: Por ejemplo, por directrices políticas, pero más por sus prácticas y acciones, la educación mexicana se encamina principalmente a reproducir habilidades y destrezas para el mundo económico, en tanto que la Constitución acentúa la idea de que el sistema educativo debe, más que otra cosa, formar ciudadanos. El dominio de esta tendencia es a veces tan fuerte que parecería que la educación se convirtió en un apéndice conceptual del mercado de trabajo y casi siempre se culpa a la escuela del 'desequilibrio' entre ella misma y el mercado laboral*". (Easton y Kless, 1992, pp. 123-142 en Ornelas, 1995, p. 49).

Los principales argumentos para llevar a cabo las reformas están relacionados con la crítica a los efectos desfavorables de la expansión de los sistemas educativos: "*Se afirmaba que la masificación, reconocida como un logro, se había dado al precio de ciertos deterioros. Se desplazó la atención hacia la calidad de los servicios, Se señaló la escasa vinculación entre sistema educativo y sistema productivo, entre la escuela y la vida. Se pusieron en evidencia los problemas administrativos*

*de los aparatos burocráticos –en particular la centralización- como obstaculizadores para ofrecer servicios eficientes y eficaces. Igualmente los sindicatos, que habían contado como actores principales de la vida sectorial, en los hechos fueron pasando a papeles secundarios o fueron blanco de ataques y de políticas tendentes a su desintegración, aun aquellos que desde el propio Estado habían sido protegidos mediante políticas corporativas.”. (Noriega, 1996, p. 49).*

Atacar los males antes descritos, iría acompañado por criterios de orientación en su resolución, que también dan fisonomía a las reformas educativas; la política educativa de nuevo cuño estaría marcada por la búsqueda de criterios de eficiencia, competitividad, eficacia, evaluación, rendición de cuentas; participación de la sociedad; distribución de recursos monetarios diferenciada a partir de los resultados; y una tendencia a la privatización de los servicios educativos. La autora señala que la característica del planteamiento de política educativa es el trato diferencial: uno para los pobres en extrema pobreza y otro más para el resto de los ciudadanos como iguales.

Obviamente, la realidad mexicana presenta grados agudas de diferencia negativa en distribución del ingreso y, por tanto, en oportunidades de un desarrollo integral y suficiente para una buena calidad de vida. La realidad de la polarización en la distribución del ingreso es un indicador definitivo para valorar la asignación de recursos para la educación básica. La concepción de política pública pretende cambiar el papel de los actores en la construcción de políticas específicas, en especial, para el sistema educativo, se identifican acciones relevantes para preguntar y establecer qué debe hacer cada actor y qué acciones son compartidas. A continuación presentamos actores y lo relacionamos con quién norma, quien financia, y quién opera el servicio educativo.

## **5.2 Los actores sociales. Normatividad, financiamiento y operación**

Carlos Ornelas en su libro *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, en el capítulo dedicado *Al marco para el debate sobre la transición del SEM*, ofrece un elemento denominado *Orientaciones*, en el que señala como existen al menos dos fuentes de las que emanan los planteamientos de política educativa: de la definición de los actores sociales y eventualmente de la existencia de normas institucionalizadas como leyes y reglamentos: *“La primera estrategia analítica (que) sirve para discutir los propósitos y postulados filosóficos que guían a un sistema educativo generalmente tiene su fundamento en las ideas generales que sobre la*

*educación se elaboran en la sociedad y el Estado, así como en sus relaciones con la economía y que permean a todo el sistema y sus componentes... Otras disposiciones emanan de normas que la sociedad y el Estado formalizan en leyes y reglamentos y que tienen una vigencia relativa, es decir, sólo se cumple lo que es posible o se desvirtúan las normas en aras de realizar las funciones en situaciones sociales y políticas realmente existentes.” (Ornelas, 1995, p.49).*

En el estudio de la política educativa, es importante observar y comprender el papel de cada actor social, el lugar estratégico que ocupa, el poder que logra concentrar, para con ello, percibir las posibilidades de éxito de una política educativa que se analiza o que se pretende construir colectivamente. En específico, en México actor, relacionado con la educación, hasta ahora el Estado conserva atributos que le dan gran relevancia para comprender el conjunto del Sistema Educativo Mexicano. Lo que se recupera es que en la concepción de las políticas educativas es necesario considerar la participación de todos los actores políticos. Con este actor en particular, lo que no se debe olvidar es su gran presencia en el contexto mexicano, como agente interventor en muchas esferas de la vida social y económica; no sólo como garante de la legalidad, sino como agente productor de bienes y servicios.

La preponderancia de la ideología neoliberal puso en el centro del debate la necesidad de repensar la participación estatal en la economía y en el desarrollo social. Y se trata, sobre todo, de cuestionar la naturaleza de la participación para encauzarla hacia una función reguladora, como garante de proyectos económicos, políticos y sociales que buscan consolidarse en el país. La política educativa se encuentra inmersa en el proceso constante de definición y redefinición, en una red de toma de postura en relación con tres aspectos básicos que se debaten a partir de la ideología neoliberal y de la reforma del Estado (iniciada desde la década de los ochenta): 1. Quién debe financiar el proceso educativo; 2) Quién debe operar la educación; y 3) Quién debe regular el sistema educativo.

Desde la perspectiva de Carlos Ornelas, lo que se llamó en su momento liberalismo social, en la presidencia de Salinas de Gortari, implicó una serie de características de la política educativa: la normatividad en manos del Estado; aún y cuando se ha otorgado alguna autonomía relativa a particulares y a congregaciones religiosas y a las entidades federativas. La operación de los planteles sigue en manos del Estado, pero con apertura a que los particulares participen; y, sobre todo, en materia de educación media superior y superior. En materia de financiamiento se expresa un deseo porque el pago de la educación superior sea

hecho por los propios beneficiados de los servicios, aunque el servicio estatal para la educación básica continúa con tintes de gratuidad.

La educación básica, en su mayoría, sigue apoyada por el gasto público federal; pero no deja de rondar la propuesta de bonos o cheques para que los padres de familia, con una opinión del prestigio de los centros escolares, elijan una institución pública o privada. Para definir los propósitos de las acciones de política educativa. El Estado y los distintos actores sociales deberán ponderar las posibilidades reales, en recursos físicos y materiales; la capacidad profesional de los maestros y directivos; y definir con toda precisión el papel de cada uno de ellos para crear un modelo que responda a las tres interrogantes, enunciadas anteriormente: quién financia; quién o quiénes operan, y quién o quiénes dictan las normas.

### **5.3 Política educativa, política de Estado**

Pablo Latapí Sarre, en su texto *La política educativa del Estado mexicano desde 1992*, inicia su discurso con el término de política de Estado para referirse a 4 aspectos de la política educativa que encarna la reforma educativa y que mantiene continuidad: la descentralización de la educación básica; revisión curricular y producción de libros de texto; reformas de la enseñanza normal y; actualización de los maestros y carrera magisterial. A este respecto, se observa continuidad en las políticas educativas enunciadas desde el gobierno de Salinas de Gortari hasta el de Fox; la permanencia por más de un periodo sexenal podría interpretarse como el logro de una legitimidad que permite su continuación. *“Esta continuidad (lo llevó) a preguntarse si se podría calificar como políticas de Estado aquellas que estaba considerando, entendiendo por políticas ciertos modos constantes de proceder a los que se otorga prioridad. Suele denominarse políticas de Estado a las que muestran un carácter más irreversible, porque implican un mayor compromiso del Estado con ellas. Lo característico de una política de Estado está dado por su contraste con una política meramente gubernamental, o sea, definida y ejercida por el gobierno en turno. El rango de política de Estado le viene en primer término de su mayor estabilidad temporal, la cual a su vez se asocia con otros requisitos –no todos esenciales- como los siguientes: Que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación. Que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria u otra disposición), que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o al menos, no sólo del poder ejecutivo. Que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y, en términos generales, la acepten. Que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto a ella, de parte de*

*las autoridades responsables de aplicarla.*” (Latapí, 2004, pp. 1-2). La concepción de política de Estado a que se refiere, tiene que ver con la continuidad y la legitimidad jurídica en la que se basen las acciones de reforma, encarnadas en la política educativa.

El desarrollo de políticas públicas, a partir de concepciones teóricas y metodológicas como instrumento de la gestión del gobierno, es un hecho relativamente reciente en México como acción sistemática y apoyada en preceptos constitucionales. Formalmente, es a partir de la década de los ochentas cuando se establece el marco jurídico formal de la planeación y de las políticas públicas. La incorporación de los artículos 25 y 26 en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, eleva al máximo rango de ley la Rectoría del Estado y un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Los planes de desarrollo y sus respectivos programas son la guía sobre la cual se realiza la gestión del Estado. Por mandato de ley, el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo están responsabilizados de que se cumplan las metas y objetivos previstos en los instrumentos de planeación.

La educación en México, como área prioritaria del desarrollo nacional, está contemplada dentro de las expectativas a cumplir. La consideración de las diferentes variables que intervienen en la formación del sistema educativo forma parte esencial en el diseño de la Política Educativa. El comportamiento de la población, el nivel de calidad de los maestros, los recursos disponibles, el entorno social doméstico y mundial, las propuestas gubernamentales son, entre otros, las variables que se toman en cuenta para formular los instrumentos de las políticas públicas en educación.

Retomando los requerimientos para ser una política de Estado, Latapí nos advierte sobre que los requisitos que esboza no tienen que cumplirse todos para definir una política educativa como política de estado. Un elemento a considerar en el ejercicio de las políticas educativas tiene que ver con los resultados, el autor incorpora la rendición de cuentas, que de alguna manera representa la presencia de algún tipo de criterios para definir qué tipo de resultados se esperan. Para el planteamiento de la política educativa, desde el punto de vista de políticas públicas, se considera relevante la comunicación que puede ser entendida como diálogo entre los actores del proceso de reforma educativa.

En los párrafos anteriores se encuentran varias ideas en relación a la política educativa: está considerada la relevancia del Estado; la importancia de los actores sociales, con sus prácticas,



como los copartícipes de la construcción de los propósitos de la educación, de esta manera se cumple con un aspecto de la concepción de políticas. En la medida que es un proceso de construcción y reconstrucción permanente de cursos de acción por parte de los actores en la sociedad y en contrario, implícitamente, se reconoce que no es sólo el Estado quien define de una sola vez y por todas las orientaciones de las políticas educativas. Para convertirse en una orientación pueden o no estar escritas en forma de artículos, leyes o reglamentos.

Así se confirma el hecho histórico, que marca la construcción de las políticas públicas educativas en México en el periodo reciente: la vigencia de la ideología neoliberal, expresada en los planes de estudio, en los programas y en las bases teóricas de los procesos de enseñanza, como lo es el modelo de competencias. Modelo que hace énfasis en la consecución de las habilidades que pueden ser observables, como cambio de conductas.

Existe una clara superposición con los principios de socialización presentes en la Constitución, donde al menos se encuentra el reconocimiento de la socialización integral del individuo y no sólo de los aspectos relativos a las competencias que permitan sobrevivir en los procesos productivos, como si éste fuera el único mundo de existencia social. Reconocer lo hegemónico en su orientación y lo deseable permite caracterizar a las políticas educativas; tanto para reconocer rasgos, así como las contradicciones entre diversas posiciones.

#### **5.4 La política educativa en México en la educación básica. 1982- 2003**

##### **Un recuento de los hechos**

La década de los años 80 en México y Latinoamérica fue la década de crecimiento cero. El PIB no creció y los indicadores sociales se desplomaron. El gasto en educación no correspondió a su tendencia histórica, la inflación galopante pulverizó los salarios de los profesores, particularmente a los de educación básica, que para el inicio del sexenio salinista era equivalente a un salario mínimo y un tercio. La tendencia demográfica del país presionaba sobre la oferta educativa en la educación básica, si bien es cierto que en el nivel primario se tendía a niveles satisfactorios, en la educación media y superior nuestros jóvenes demandaban espacios educativos que ni el gobierno ni el sector privado estaban en condiciones de proporcionar.

El duro proceso de reestructuración económica no sólo se manifestaba en el decrecimiento del presupuesto en términos reales sino también en el deterioro del nivel de vida de la población que tuvo que limitar o simplemente recortar el gasto familiar en educación. Muchos de nuestros niños y jóvenes abandonaron sus estudios para incorporarse al mercado informal y apoyar el ingreso de la familia.

Según datos de la OCDE del año de 1995, la reprobación y la deserción escolar son indicadores de la calidad educativa. Aunque existen en todos los niveles, los porcentajes son especialmente altos en el bachillerato, y han aumentado en los últimos años; un gran número de estudiantes abandona las clases después de los quince años, la edad escolar obligatoria. Más del 75% de los jóvenes de 18 años se encontraba fuera del sistema educativo.

En este entorno de crisis y reestructuración económica, el gobierno federal planteaba demagógicamente la consigna de la Revolución Educativa que fue impulsada desde el proceso electoral de 1982. Lo cierto es que, desde el sexenio del presidente de la Madrid se empezaron a sentar las bases de la descentralización o federalización de la Educación Básica, creándose las Unidades de Servicios Educativos Desconcentrados (USED), encargadas de la educación en los estados al mando del Gobierno Federal pero que paulatinamente se estaban integrando a los gobiernos de las entidades federativas.

Este esfuerzo administrativo tendría su mayor concreción, al arribo al poder, con Carlos Salinas de Gortari que realizó cambios muy ambiciosos en el orden normativo, administrativo y sindical, en donde el líder moral del magisterio Jongitud Barrios es suplido por Elba Esther Gordillo en un golpe de mano incruento, orquestado desde la Presidencia de la República.

En el gobierno salinista se observa una mejoría sustancial de los salarios de los profesores, que en promedio alcanza 3 ó 4 salarios mínimos, un cambio en la norma constitucional en el artículo tercero y su correlato en la Ley General de Educación, un Acuerdo Nacional para la Educación Básica son los pilares fundamentales para consolidar el cambio estructural en la Educación Básica, todo dentro de un entorno de recuperación del crecimiento económico, si bien a niveles modestos, que durante el sexenio bordea un poco más del 3% anual.

El gobierno de Zedillo mantiene este esfuerzo y lo profundiza en el aspecto administrativo al crear el Fondo para la Educación Básica y Normal en el ramo 33 del Presupuesto de

Egresos de la Federación, incluyéndolo en la Ley de Coordinación Fiscal e impulsando un Programa de Desarrollo Educativo que, por lo menos, en el aspecto formal, contemplaba los aspectos básicos esenciales para mejorar la enseñanza.

Los indicadores para la segunda mitad de los años noventa daban evidencia de la situación del sistema educativo, destacando las debilidades. *“Si bien el gasto en educación creció de manera sostenida y real desde 1996, sólo permitió lograr el nivel que se tenía en 1994 y, desde luego, se mantuvo alejado del criterio recomendado por la UNESCO (8% del PIB). Pese a que la matrícula en educación básica creció en 6.5% acumulado durante 1994-2000, el coeficiente de absorción de la demanda de secundaria se mantuvo constante durante todo el periodo. Los índices de eficiencia terminal muestran avances modestos para primaria (5% acumulado) y estancamiento en el nivel de secundaria. El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 7.7 años de estudio, el cual, pese al incremento de 1.2 alcanzado en la década pasada, sigue siendo menor que el de países con desarrollo similar al mexicano.”* (Muñoz, 2001, p.109).

El gobierno del Presidente Fox mantiene la línea de continuidad seguida en los últimos tres gobiernos aunque incorporando algunos elementos nuevos como es el Programa de Escuelas de Calidad. Otros cambios significativos de este régimen son: el impulso al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), y convertir en obligatorio nivel de educación preescolar. También podemos agregar el impulso de la Reforma Integral de la Educación Secundaria; el programa de Enciclopedia para los quintos y sexto grados de la educación primaria pública y El programa de lectura. El Programa de Escuelas de Calidad es un intento de innovar la gestión de la escuela, una idea que tiene un origen más bien en el ámbito empresarial, pero que no toca lo sustantivo, las relaciones en el aula.

## **5.5 Los retos de la política educativa**

Los retos de la política educativa en México para la educación básica son: responder al cambio que México requiere para aspirar a ser un país con alto nivel de desarrollo económico y social en un entorno mundial altamente competitivo; abatir los rezagos que existen en regiones geográficamente marginadas, particularmente rurales e indígenas; mejorar de manera sustancial la calidad de la educación abatiendo el índice de reprobación y aumentando el de eficiencia terminal; garantizar la cobertura total de la población en la escuela secundaria; actualizar y poner al día los programas de estudios; mejorar las

condiciones salariales y laborales de los maestros; y dotar de suficiente infraestructura física y tecnológica a los centros escolares. Un aspecto para considerar en los grandes retos para la política educativa es cómo repensar la autoridad educativa; como dejar de tener una autoridad burocrática y tecnocrática. Cómo redistribuir el poder entre los actores sociales del proceso educativo; cómo dar mayor poder a los maestros y a los padres de familia.

El desafío más importante para la política educativa, la política social y la económica es la desigual distribución del ingreso que pone en riesgo los resultados de los esfuerzos materiales y humanos que se realizan para mejorar la educación. Debemos reconocer que una de las limitaciones para cubrir adecuadamente el servicio educativo nacional reside en los escasos fondos financieros con los que cuenta para cumplir con sus fines. Habrá de enfrentar la política educativa el problema de lograr la equidad, con base en una igualdad de oportunidades y, en el contexto de los bajos niveles de crecimiento económico que enfrenta el país. El diseño de la política educativa debe considerar todos los elementos para que dicha política sea viable.

## **5.6 Diagnóstico, debate y propuestas de la reforma del Estado para la educación básica. Comisión de Estudios para la Reforma del Estado**

En junio de 2000, el entonces candidato a la presidencia de la república, Vicente Fox Quesada, solicitó al diputado Porfirio Muñoz Ledo la organización de los trabajos de una Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Para noviembre, como presidente electo, hizo la presentación de los resultados de trabajo de la Comisión, en el Museo de Antropología e Historia de la Ciudad de México. En materia de educación, en lo relativo a su cualidad como derecho humano y característica de gratuidad, y su vinculación con la tarea del Estado se destaca lo siguiente:

*“La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de estricto carácter liberal, no contenía el derecho a la educación. Su objetivo primordial fue el determinar las obligaciones negativas del Estado frente a los particulares. No obstante, la educación se ha consolidado hoy en día como uno de los principales deberes del Estado. Los individuos tienen derecho en los dominios económicos y sociales a prestaciones positivas que no podrían obtener por el libre juego de las libertades y que al mismo tiempo son la condición para que puedan gozar las libertades clásicas. Aquí, ya no basta proclamar las libertades, sino que deben proveerse derechos. Así el derecho a la educación no se*

*realiza contra el Estado, sino gracias a este. El Estado debe ser el principal garante de este derecho humano; en consecuencia, el Estado tiene la obligación de impartir educación y de hacerlo de forma de gratuita.* (Muñoz, 2001, p.71). En los pronunciamientos de la Reforma del Estado, aquí reproducidas, se encuentra una toma de postura en relación a que el derecho de la educación es un que va más allá de las libertades de los individuos, al reconocer que sólo el Estado es capaz de proveerlo. *“Precisamente porque la educación es un derecho humano, la gratuidad de ésta debe ser universal. La gratuidad de la educación se encuentra reconocido en el ámbito internacional en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Adoptada y proclamada el 10 de diciembre de 1948), el artículo 13 del Pacto Internacional Relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16 de diciembre de 1966) y el artículo 2 del Protocolo Núm.1 de la Convención Europea de la Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales (20 de marzo de 1952).* (Muñoz, 2001, p.71)

Conjuntamente a una serie de pronunciamientos en torno al diagnóstico que se hizo de la educación, y en particular de la educación básica, se presentó otro grupo de afirmaciones que contenían la aspiración de convertirse en elementos para considerar reformas constitucionales y rumbo de la política educativa. Dentro de las propuestas emanadas de la comisión se encuentran: *“Reafirmar la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la educación con igualdad de oportunidades para todos y en todos los niveles educativos. Toda la educación que el Estado imparta no tendrá un costo mayor que el que se deriva de los impuestos determinados por el mismo Estado. Por lo tanto, el presupuesto público debe proveer bienes suficientes para garantizar el efectivo cumplimiento de este derecho. La educación que imparta el Estado debe preservar los principios de laicidad y neutralidad, así como las libertades de expresión y conciencia...El derecho a la educación debe ser igual para todos los individuos. La igualdad debe considerarse como medio y como fin en la educación. El Estado deberá garantizar la pluralidad y la regionalización de la educación”.* (Muñoz, 2001, p.71). En ese pronunciamiento se expresa una diferencia con los planteamientos extremos de la política neoliberal, puesto que reconoce el tema de la gratuidad de la educación y, sobre todo, resalta la importancia de la igualdad como medio y fin de la educación. La diferencia de ingresos y de oportunidades se refleja en resultados diferenciados en los procesos educativos; por tanto, se convierte un reto fundamental de la educación, considerar la desigualdad en la distribución del ingreso y de capital cultural para el diseño y operación de las políticas educativas.

Líneas más arriba se hizo la consideración en torno a que el parteaguas de una reforma educativa la encontramos a partir de la creación del Acuerdo Nacional para la Modernización

de la Educación Básica; representa un momento de ruptura con la política educativa anterior que buscó cobertura, acceso, educación para todos. A continuación se presentan algunos de los elementos a destacar del Acuerdo.

## **6. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**

En México, el 18 de mayo de 1992, acordaron los actores fundamentales de los procesos educativos formales, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación; los gobiernos de las entidades federativas, el poder ejecutivo federal, para realizar el esfuerzo de reforma de la educación básica, con el documento titulado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). A diferencia de más de tres décadas atrás, con el Plan de once años, se elaboró a partir de la caracterización de un país completamente distinto, por sus indicadores económicos, políticos, sociales y, en particular, educativos.

*“Para finales de la década de los ochenta y principio de los noventa son numerosas las voces, desde diversos ámbitos sociales, de que la realidad del mundo social ha cambiado radicalmente y es necesario repensar las instituciones sociales, sus fines y formas de organización; así es el caso el Estado, pero también en particular la actividad educativa en la sociedad. Por ello se recupera la idea de “replantear el rol del Estado, potenciando la orientación estratégica, la regulación a distancia, el impulso de las autonomías y la evaluación de los resultados. Incorporar esquemas flexibles de subvención y focalización que permitan al Estado ejercer funciones de compensación y redistribución. Avanzar resueltamente en lograr mayor equidad en la calidad de educación ofrecida a distintos segmentos socioeconómicos y en distintos contextos territoriales (rural-urbano y distintos ámbitos intraurbanos). Avanzar, complementariamente, en apoyar el capital cultural de los niños de familias de menores ingresos, para que puedan capitalizar con mejores logros su propio esfuerzo en el sistema formal de educación. Pasar de un financiamiento estatal a la movilización de diversas fuentes de financiamiento que incluyan de manera creciente los recursos privados. Impulsar instrumentos confiables de evaluación que permitan calificar los sistemas en función de los beneficios que aportan a la economía, la sociedad y la cultura. Equilibrar el énfasis de cobertura con el incremento en la calidad y en los logros educativos: Revalorizar económica y culturalmente la profesión docente en un esquema claramente meritocrático. Generar una nueva relación entre educación, capacitación y empresa, en la que ésta última asuma liderazgo en la formación de los recursos humanos. (y) Promover un esfuerzo conjunto de universidades, empresas y gobiernos para incorporar el conocimiento a la competitividad”.* (Hopenhayn y Ottone, 2000, pp. 55-56).

Los principios rectores que habrían de ser considerados en las reformas educativas, enunciados arriba, provienen del documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, del año de 1992, puesto en circulación por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la UNESCO. En contraste a la propuesta del año de 1992, el México de 1959 estaba en el momento de cambio, de un país rural a uno urbano. Para la década de los 60 ya era más del 50% de su población que vivía en zonas urbanas. Encaminado en un proceso económico de industrialización, proceso que exigía de mano de obra calificada para el manejo de máquinas y herramientas y con habilidades básicas de lectoescritura y cálculos elementales. Lo anterior demandó una expansión, más de orden cuantitativo de la educación en el país.

El Plan de once años mantuvo el objetivo de ampliar la cobertura y formar el número de maestros necesarios para dicha expansión. En ese periodo, Jaime Torres Bodet (titular de la Secretaría) fraccionó el horario escolar y lo convirtió de un turno a dos: el matutino y el vespertino. Para lograr “escuela para todos” era indispensable reconocer las necesidades de infraestructura para colocar a cada alumno, a cada maestro, a cada turno escolar, para ello, se empezó a construir escuelas; y una parte importante del texto del Plan de once años se dedicó a explicar en términos técnicos de ingeniería cómo debía estar construida la escuela. Los contenidos en el Plan de once años produjo los libros de texto gratuitos, que en las portadas se representó a la Patria como una mujer que portaba la bandera nacional.

Es diferente la caracterización de país del que se tiene cuando se llega al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, del 18 de mayo de 1992. Se reconoce el fenómeno de la globalización y como el país se ve inserto en las fuerzas, tendencias y tensiones que este fenómeno económico político y social supone, mayor interrelación a nivel mundial, presencia competitiva en los mercados internacionales, la poderosa influencia y fuerza transformadora de los procesos de intercambio de información, la creación de una economía del conocimiento. En materia educativa, la caracterización se enfoca en que después de lograr la cobertura educativa, habría que reorientar el esfuerzo educativo en la calidad del servicio educativo; y en la búsqueda de competitividad a nivel internacional. *“El desarrollo al que aspiramos los mexicanos entrañan fortalecer la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo, una economía nacional en crecimiento y con la estabilidad, y una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia. Estos son los objetivos que exigen una educación de alta calidad, con carácter nacional y con capacidad institucional que asegure niveles*

*educativos suficientes para toda la población”* (Poder Ejecutivo Federal, 1992, p. 2). La reforma educativa, de mayo de 1992, partió de tres ejes básicos: La autoridad educativa, la pregunta básica era en torno a cómo democratizar una institución hasta ese momento burocrática, tecnocrática y autoritaria. El segundo eje: Repensar los fines de la educación; y, el último eje, los medios de la educación y los contenidos.

Así el ANMEB se presentó a través de las siguientes temáticas: la federalización; la participación social; la renovación curricular, planes y programas de estudio; y la revaloración de la profesión magisterial. En materia de autoridad educativa, el salinismo intentó romper la estructura corporativa en que cayó el sistema educativo con la fuerte influencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, para ello contó con la fragmentación del propio sindicato de maestros y trabajadores de la educación. Trasladó los asuntos administrativos y de relaciones laborales a cada entidad federativa; el equipamiento de escuelas y su construcción. En esta misma materia, pero haciendo énfasis en la democratización de los procesos educativos, en particular a la reincorporación de actores del proceso en la toma de decisiones, se presenta el interés de la participación social para construir colectivamente las estrategias para hacer más eficaz cada proceso educativo escolar.

La renovación curricular tuvo como intención de generar nuevos planes y programas de estudio, una reforma integral por asignaturas, y diseño de libros de texto; para lo que se recurrió a los concursos para su elaboración. En un claro reconocimiento a la necesidad de atender al sector magisterial, ya que se reconoce su valor social, pero que no se ha expresado en una vida digna para los maestros, se pone en práctica el proceso de carrera magisterial, y los apoyos profesionales y de prestaciones, como vivienda, para los docentes. En el apartado de los Retos Actuales de la Educación, del ANMEB se declara que *“toda la política económica y social del Estado mexicano tiene que estar llamada a colaborar decisivamente en el mejoramiento de la educación pública... Las tareas educativas que debemos acometer demandan, en primer término, el sostenimiento de la política que, en años recientes, ha significado la asignación de recursos crecientes al sector de educación... La expansión del gasto público en la educación habrá de proseguir durante muchos años, hasta que se logre contar con el sistema educativo el desarrollo nacional. En este sentido, una política fundamental para lograr la modernización de la educación básica es el compromiso de los gobiernos federal y estatales de continuar incrementando, a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del producto interno bruto, su gasto en educación”* (Poder Ejecutivo Federal, 1992, p. 9).



Por su parte, Pablo Latapí Sarre señala la importancia de ubicar en el contexto al ANMB, en especial como una respuesta a un sistema corporativo, clientelar y burocrático a quién se hacía responsable de las deudas educativas que, sin embargo, su ubicación en un contexto más amplio tiene que ver con el reposicionamiento del país en el concierto de las naciones: *“Las políticas derivadas del ANMEB deben ubicarse en el contexto más amplio de las llamadas ‘políticas modernizadoras’ introducidas desde 1983 por el gobierno de Miguel de la Madrid y definidas más plenamente por el de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994). La modernización obedecía a dos impulsos: el distanciamiento respecto de las posturas posrevolucionarias (especialmente de los sexenios de Echeverría y López Portillo consideradas populistas e ineficientes) y el propósito de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados”*. (Martínez, 2001, p.41. En Latapí, 2004, p. 51).

La reforma sistema educativo prometía mejorar los procesos de la educación y favorecer al maestro, actor importante de todo proceso educativo; sin embargo, esto representa tendencias de cambio no conocidas hasta ese momento, porque se apegaba a un cambio de modelo económico que exige cambios en la manera de concebir el hecho educativo. Entonces, *“concebida esencialmente como un cambio en la orientación de las políticas económicas, ‘la modernización’ se proponía reducir el peso del Estado y ampliar el libre juego de los mercados, impulsar la competitividad de los productos principalmente de exportación e incrementar la productividad real de la fuerza de trabajo. Por esto abarcaba también el sistema educativo, sobre el cual proyectaba varios cambios: la disminución de la gratuidad de los servicios, el fomento de la enseñanza privada, la descentralización y el énfasis en los valores de la llamada sociedad del conocimiento. Los asuntos que eran objeto de negociación para el ANMEB tenían por tanto este marco de referencia ideológico y político. No se esperaba ciertamente la transformación en el corto plazo de las tendencias históricas del sistema educativo, pero sí movilizar a los principales actores políticos hacia las nuevas direcciones”*. (Latapí, 2004, p.52). Poco tiempo después de haberse anunciado el ANMEB, se prosiguió con la reforma jurídica, para darle espacio a la reforma, en 1993 se cambió el marco normativo de la Ley Federal de Educación por la Ley General de Educación y el artículo tercero constitucional. Damos paso a la reforma constitucional

## **7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Artículo 3° Constitucional**

De entre las reformas al artículo tercero constitucional, las de mayor relevancia se encuentran, el haber dado el carácter de educación básica a la educación preescolar, primaria y secundaria; y otorgarle el carácter de obligatoriedad a la educación preescolar. En otro sentido negativo, en las reformas de 1993 se restringió el principio de gratuidad de la educación, para considerar que toda la educación que el Estado imparta será gratuita. Lo anterior dejó la puerta abierta a la inversión privada en los otros niveles educativos.

En el artículo 3° se establece que: *“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados y Municipios impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”*. (SEP, 2005, p. 27). En el inciso IV del artículo tercero, se define *“Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”*. (SEP, 2005, p. 28). Se denota una diferencia importante entre decir que el Estado proveerá el derecho a la educación a través de impartir educación de manera gratuita, sin menoscabo del nivel educativo y, otra muy diferente, señalar que el Estado impartirá educación básica gratuita. El deber estatal se observa repartido y compartido con los particulares. En el inciso V señala que *“(además) de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá a todos los tipos y modalidades educativos-incluyendo la educación inicial y a la educación superior necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura...”* (SEP, 2005, p.28). Los pronunciamientos expresados tanto en el ANMEB como en el artículo tercero constitucional tienen su expresión jurídica en la Ley General de Educación que aquí se presenta.

## **8. Ley General De Educación**

Con el propósito de incorporar en el marco normativo de la nación; es decir, en el rango de ley, las orientaciones que en materia de educación ya se habían empezado a generar desde 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (signado el 18 de mayo de ese mismo año), se derogó la Ley Federal de Educación del 29 de noviembre de

1973; y se dio paso a la Ley General de Educación, del 13 de julio de 1993. De la Ley General de Educación destaco los artículos que hacen referencia a los aspectos de: derecho a la educación; de la gratuidad; y del financiamiento a la tarea educativa:

El artículo 2° determina: *“Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables...”* (SEP, 2005, p. 1). El artículo referido es significativo por la disposición de que nadie quede sin educación; que ha sido una tarea principal del Estado. Sin embargo, habría que empezar a considerar el resultado de la aplicación del modelo económico neoliberal, la presencia de mayor desigualdad entre los integrantes de la sociedad. ¿Es real que todos los individuos tienen las mismas oportunidades para acceder al sistema educativo?

El artículo 3° señala: *“El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.”* (SEP, 2005, p. 50). El propósito del Acuerdo fue la federalización de los servicios educativos, y para ello ahora y como novedad el servicio educativo se prestará con la concurrencia de las entidades federativas. Cada entidad federativa presenta niveles de riqueza y distribución del ingreso diferente, a más de distinto reparto de la población en sus territorios. Todo ello como elementos de diversidad.

El artículo 6° señala: *“La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo”* (SEP, 2005, p.50). Un significado de este artículo, es abrir la puerta a la inversión privada para ofrecer los servicios educativos, sobre todo en educación media superior y superior.

En la sección III, de la Ley General de Educación están los artículos 25, 26, 27 y 28 relativos al financiamiento a la educación: se destacan los artículos 25 y 28, pues en ellos encontramos las aspiraciones por destinar una mayor cantidad de recursos a la educación y, sobre todo, en términos reales. En el artículo 25 se señala que: *“El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos. El monto anual que el Estado -Federación entidades federativas y municipios-, destine al gasto en*

*educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor al 8% del Producto Interno Bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del PIB a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible. Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.”.* Mientras que el artículo 27, señala que “...en todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y **destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública**”. La política educativa mexicana no sólo cuenta con un sustento legal para realizar el proyecto de reforma de la educación, descrito líneas arriba, sino que cuenta con instrumentos legales concretos para destinar los recursos presupuestales para la obra educativa: el presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal.

## **9. Instrumentos del Presupuesto Federal para la Educación Básica.**

### **9.1 Presupuesto de Egresos de la Federación**

La mayor parte de los recursos financieros para el desarrollo de la educación en México se dan a través de la Secretaría de Educación Pública, entidad del Poder Ejecutivo Federal. Aproximadamente más del 90% de lo que se gasta en educación como gasto público se hace a través de esta dependencia. En el Presupuesto de Egresos de la Federación existen varios ramos; dos de ellos de interés para el tema de la asignación federal a la educación básica: el ramo 11, y el ramo 33. El primero es un ramo que tiene un carácter de orden más administrativo, porque responde a las necesidades de gasto de la SEP y de sus organismos desconcentrados y descentralizados, en donde se incluye educación superior. Y el ramo 33 está constituido por los fondos a través de los cuales se hace entrega de recursos a los gobiernos estatales para la educación básica y normal

## **9.2 Ley de Coordinación Fiscal**

El 27 de diciembre del año de 1978 nace el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal. Con ella se establecieron las directrices para coordinar parte del sistema fiscal federal con los sistemas fiscales de las entidades federativas. Con esta ley se elimina la concurrencia impositiva que existía al poder gravar una misma fuente de ingreso por dos o más niveles de gobierno.

En el capítulo I, denominado: *De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales*, en el artículo 1° define su objetivo en los siguientes términos: *Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal; y dar las bases de su organización y funcionamiento.* (Congreso de la Unión, 2005, p.1). El Fondo General de Participaciones está constituido por el 20% de la recaudación federal, que obtenga la federación en un ejercicio. La recaudación se obtiene del cobro de impuestos y por los derechos sobre la explotación petrolera y de la minería

## **9.3 Fondos. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal**

En el capítulo V, de la Ley de Coordinación Fiscal, se encuentra el apartado titulado: *De los Fondos de Aportaciones Federales*; en él se encuentra previstos siete Fondos que son aquellos recursos que la federación transfiere a las haciendas de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.

El primero de ellos se llama Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. En específico el artículo 27 dispone: *El Monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación...* (Congreso de la Unión, 2005, p. 17). Y el artículo 28 estipula: *Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa, como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.* (Congreso de la Unión, 2005, p.18).

## **10. Programa Nacional de Educación 2001-2006**

### **10.1 Campaña política 2000-2001**

En la campaña electoral por la presidencia, Vicente Fox (candidato de Alianza por el Cambio) al referirse en su discurso al tema educativo concedió un lugar de prioridad para el desarrollo del país; a tal punto que se reconoció que si no se ponía gran atención a sus necesidades se estaría arriesgando el futuro del país. Cuatro fueron los aspectos destacados en las palabras del candidato: los valores, la equidad, la calidad, y la formación y actualización de los maestros: *“Igualdad de oportunidades y equidad; gratuidad de toda la educación que imparta el Estado; mantener la laicidad; y calidad de la educación. Adoptar el concepto de calidad como pasión y como un compromiso indeclinable, hasta poder afirmar que la educación ofrecida en nuestro país es tan buena o mejor que la de cualquier nación del mundo”*. (Fox, 2000, p.13).

Si bien no existió un diagnóstico en la campaña de las condiciones y características del Sistema Educativo Mexicano, los problemas enunciados en los discursos y documentos: la existencia de altos índices de reprobación y de deserción escolar; bajos índices de rendimiento escolar; desigualdad regional que impacta sobre la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia a la educación; evidencias concluyentes en el sentido de que la educación perdió su papel para el logro de la movilidad social; en un sentido comparativo el grado de la escolaridad está por debajo de otros países desarrollados y no desarrollados; se reconoce que la mayoría de los estudiantes no logra adquirir los conocimientos y habilidades necesarias para la vida social y productiva; en la escuela no se forman sólidamente en valores; se percata acerca de que en la SEP no se ha logrado cambiar la estructura burocrática y centralizadora, a pesar de la federalización; y se hace manifiesta la falta de participación de la comunidad y de padres de familia en los asuntos de la escuela.

### **10.2 El Programa Nacional de Educación y el Banco Mundial.**

Para principios del año 2001, el Banco Mundial publicó un libro relacionado con México, cuyo título es *México, una agenda integral de desarrollo para la nueva era*; una de las recomendaciones en materia social es reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano. Es pertinente abordar las sugerencias del Banco Mundial por dos razones: porque

éstas han estado presentes desde los sexenios de 1988-94; 94-00. Y porque el Programa Nacional de Educación comparado con las indicaciones del Banco Mundial avanza con gran similitud. El concepto utilizado por el Banco Mundial revela la concepción que se tiene sobre la educación y de hombre, como ser social. Concepción que data de la década de los años sesenta del siglo pasado; y que pone énfasis en el deber instrumental del ser humano, se es un factor de la producción, capital humano. La producción de bienes y servicios se convierte en el principal objetivo de la vida de cualquier ser humano.

El libro contiene una sección dedicada a la educación, denominado *Educación sector estratégico*. En la parte diagnóstica, de entre varias afirmaciones, se encuentra que uno de los grandes desafíos de la educación básica en México es el nivel de su calidad. Se afirma que *“hay fallas en la educación básica para proveer a los sujetos de los conocimientos y habilidades necesarias para un ingreso exitoso a la fuerza laboral”* (Aziz, Canales, Flores, 2001, p.3).

El documento concluye con un apartado de recomendaciones o, como se indica, de *opciones para el futuro*. En él se incluyen propuestas de política educativa y recomendaciones prácticas de orden estratégico para mejorar la cobertura, calidad, equidad y pertinencia del sistema. Quizá, estas últimas, sean las más atractivas como referencia del tipo de propuestas que el Banco Mundial apoyaría; cabe aludir las siguientes: a) programas de descentralización con apoyo a las entidades federativas; b) focalización sobre los pobres, poblaciones aisladas e indígenas; c) educación a distancia; d) becas; e) mejoramiento del PROGRESA y los programas compensatorios; g) reforma curricular y métodos de enseñanza centrados en el aprendizaje; h) reforzamiento de la participación social; j) modelo de educación bilingüe; k) estudios sobre costo-efectividad; l) incremento del tiempo escolar; m) revisión del marco regulatorio de la educación privada; n) mecanismos alternativos para el financiamiento de la educación superior; ñ) reforzamiento de las capacidades de planeación, gestión y gobierno; o) promoción de mecanismos de acreditación.

La lista no es exhaustiva de las propuestas pero ejemplifica su orientación en un sentido básico de continuidad de programas establecidos en el sexenio anterior, relacionados con propuestas del BM, y actualización de la agenda del presente con el enfoque vigente del organismo multilateral: educación para la competitividad global y para el acortamiento de las brechas de desigualdad y pobreza. Sobre cada recomendación hay reflexiones y matices necesarios, unas veces críticos que los investigadores mexicanos han expresado en varios

momentos. Si señalamos que el Programa Nacional de Educación sigue las instrucciones del BM, y retomamos su concepción de educación, el PNE se orienta bajo una concepción de eficiencia económica y funcional al mundo instrumental, al mundo económico.

### **10.3 Los resultados del sexenio hasta el año 2000**

En el último Informe de gobierno, del sexenio que concluyó en el año 2000, se hace un recuento de los progresos y de los trabajos promovidos. Se destacan logros en: cobertura, equidad, en el proceso de federalización, calidad, apoyo al magisterio, educación de adultos, y educación a distancia. La impresión es de cumplimiento de las metas. Pero los desafíos se encuentran en la atención a los niños y jóvenes para lograr el acceso y permanencia de la población desfavorecida en el nivel básico, particularmente en secundaria.

Se dieron avances, por ejemplo, en la cobertura en educación primaria. En educación primaria se logró aumentar cobertura pero no así para la educación preescolar; de los niños de cuatro años, sólo el 40% no tiene un espacio escolar a su servicio. Para la secundaria, aumentó su cobertura, pero no lo necesario para dar cuenta de una cobertura de elevada magnitud en relación con la población y la eficiencia terminal vio disminuido su indicador; en el inicio del sexenio era de 76.2 y para el ciclo escolar que concluyó fue de 75.7.

El analfabetismo aumentó tres puntos porcentuales para quedar en 10%, antes que disminuir del 7% en que se ubicaba en el inicio del sexenio. Para el año 2000 había 6.5 millones de personas en condición de analfabetismo. En opinión de Aziz, Canales e Ibarrola *“El informe omite una gran cantidad de temas importantes en materia educativa y carece de toda autocrítica del desempeño gubernamental en el sexenio”*. Los temas siguientes ameritan atención particular:

- 1) *La participación social puede considerarse como un fracaso y una tarea pendiente*
- 2) *La educación secundaria sigue aguardando un amplio proceso de reforma que resuelva los problemas de inequidad e ineficiencia.*
- 3) *La reforma de las Normales no ha tocado los aspectos sustantivos de esta opción educativa*
- 4) *Educación indígena sigue esperando que los buenos propósitos se traduzcan en resultados.*
- 5) *Educación artística y deportiva fueron prácticamente ignoradas*
- 6) *A pesar de la federalización en marcha, no hubo una concepción a futuro de este proceso. Los distanciamientos entre estados siguen aumentando y las oficinas de SEP crecen en vez de reducirse*



- 7) *No hubo transparencia en el manejo y difusión de la información estadística y los resultados de las evaluaciones educativas siguen conservando un carácter confidencial que debería modificarse*
- 8) *El modelo de actualización del magisterio tiene graves fallas.*". (Aziz, Canales, 2001, p.5)

#### **10.4 Programa Nacional de Educación 2001-2006**

El 28 de septiembre de 2001, en el Palacio de Bellas Artes, en la ciudad de México se presentó el Programa Nacional de Educación del gobierno del presidente Vicente Fox. A diferencia del Plan Nacional de Desarrollo que fue criticado por la falta de metas cuantitativas explícitas, el Programa Nacional de Educación contiene un conjunto muy amplio de metas. Si bien no todas son posibles de verificación, si son un referente de la orientación del programa.

Varios fueron los puntos sobre los que se enfatizó, de los que se enontraban: la necesidad de reestructurar la SEP, a partir del proceso de federalización para definir con más precisión los ámbitos de competencia de cada actor educativo, y a consecuencia de las propias necesidades del Sistema Educativo Nacional; se subrayó la necesidad de encontrar criterios más equitativos para la asignación de recursos ante la diferencia entre entidades federativas; el logro de un acuerdo con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación a favor de la calidad de la educación; avanzar en el proceso de participación social para la gestión; y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. En general, el PNE privilegia la compensación para equilibrar algunas desigualdades, se trata de acudir a la discriminación positiva para niños y jóvenes de familias en desventaja económica.

En particular, el tema de la calidad es un concepto que aparece en una situación de falta de contexto; en otro sentido se usa como un conjunto de características únicas que debieran cumplirse en cualquier lugar y momento; y pareciera que el diagnóstico de la falta de calidad en los procesos educativos surge de una serie de evaluaciones externas, del BM, de la OCDE, PISA, internas del CENEVAL, sin considerar que cada evaluación tiene objetivos distintos. Por consiguiente, la noción de calidad aparece en el programa de forma poco precisa, con un abuso del término para tratar de explicar diferentes situaciones educativas y en contextos diferentes y; sin negar la posibilidad de mejorar los procesos de la educación, no se encuentra claramente la evidencia de una evaluación orientada a conocer, en cada contexto, qué significa elevar la calidad.

#### 10.4.1 El pensamiento educativo del PNE. La justicia y la equidad educativa

Se define a la justicia como el mínimo de solidaridad que una sociedad considera exigible a sus miembros. *“La noción de justicia se extiende hoy hasta incluir facetas de solidaridad impensables hace pocas décadas. Dos aspectos son de especial interés para esta reflexión: la importancia que ha adquirido la noción de equidad como discriminación positiva, en sentido compensatorio, a favor de personas y grupos que presentan situaciones de especial vulnerabilidad o necesidad; y los intentos por resolver la tensión que opone la identidad local, regional o étnica, y la solidaridad nacional, e internacional”* (PNE, 2001, p.40). Uno de los actores de particular atención del programa son los niños y jóvenes en una situación de desigualdad económica, familias en extrema pobreza; y que se considera que potencia situaciones de riesgo, abandono de la escuela, inserción laboral en la infancia, riesgo para caer en adicciones. *“Para avanzar hacia la equidad de oportunidades educativas, el Gobierno Federal propiciará una asignación creciente de recursos públicos y privados a la educación, lo que es una condición necesaria para que el país avance hacia una mayor equidad en el acceso a los beneficios del desarrollo”* (PNE, 2001, p.40). Condición que se anota como indispensable para lograr la equidad, es la asignación de recursos; lo que indica, es una situación de contexto, porque señala la desigualdad en la distribución del ingreso en los últimos años; los problemas de crecimiento económico lento, pobre, y la baja recaudación fiscal.

Además, la asignación creciente de recursos públicos y privados orienta al análisis de la diferencia de interpretación acerca de cómo se conforma el porcentaje de gasto dedicado al sector educativo. La interpretación del PNE es que aquel se conforma con el gasto privado y el gasto público. La interpretación dada, después de publicado el PNE, en la Cámara de Diputados, fue que es responsabilidad del gobierno asignar gasto público en no menos del 8% del PIB. *“Para aumentar la equidad de los beneficios del desarrollo educativo, se revisará a fondo y se adecuarán los criterios utilizados para la asignación de recursos públicos a los distintos tipos, niveles, modalidades e instituciones educativas, teniendo en cuenta los costos por alumno en cada caso”* (PNE, 2001, p.41). Con esta afirmación se destaca una orientación que está presente desde 1980, habría que preguntar sobre quién debe recaer los costos de la educación según el nivel educativo. Se ha definido en México como educación gratuita en estricto sentido para la educación básica. Se reconoce la posibilidad de ciertos actores de la sociedad para cubrir total o parcialmente los costos educativos después de la educación básica. Habría que preguntar si los sectores medios y pobres están en condición de asignar recursos par la educación en instituciones que ofrecen el servicio con algún buen nivel de calidad educativa.

#### 10.4.2 La calidad como dimensión de la equidad

La expresión de tener acceso a escuelas de calidad desigual no es equitativo, llama la atención porque ésta es una de las frases que pone en evidencia que todas las escuelas deberían tener un sólo nivel de calidad, lo que lleva a pensar que la calidad es una serie de atributos a cubrir en cualquier escuela de cualquier lugar del país. Esto es un abuso del concepto de calidad y confunde la versión de la calidad como una noción que tiene que estar en relación con el contexto, la cultura, la ubicación física y los actores involucrados con un proceso educativo concreto. *“Tener acceso a escuelas de calidad desigual no es equitativo. La equidad implica necesariamente la calidad y exige mejorar los resultados con atención especial a los grupos en situación de pobreza. El derecho a la educación no significa sólo asistir a la escuela, sino aprender realmente.”* Y prosigue: *“La necesidad de atención preferencial a los grupos sociales más vulnerables se pone de relieve por el hecho que los datos existentes muestran que, en proporción a sus respectivos niveles de ingreso, los grupos más pobres de población gastan más del doble en educación que los que se ubican en los niveles más altos de ingreso y que, aún en términos absolutos, la contribución al sostenimiento de la escuela que hacen las comunidades más pobres – frecuentemente en trabajo y en especie- es superior a la que hacen los grupos más favorecidos en el medio urbano. Los recursos públicos por alumno, en cambio, suelen ser menores en los lugares más necesitados, con lo cual reproducen la desigualdad en vez de compensarla.”* (PNE, 2001, p.42). para concluir: *“Por todo ello, el principio de equidad hace imprescindible adoptar y reforzar medidas destinadas al mejoramiento de la calidad de las instituciones educativas, brindando una atención preferencial a las que se ubican en zonas rurales y urbano-marginales. Esto sólo podrá lograrse si los recursos destinados a las instituciones que sirven a los sectores más pobres de la población no sólo son equivalentes, sino superiores en volumen y calidad, a los que se otorgan a las del medio urbano, en tipos, niveles y modalidades equiparables. Los alumnos de menores recursos requerirán también de apoyos complementarios, tales como becas u otros estímulos, para ayudar a cubrir los costos indirectos de la educación y para compensar el costo de oportunidad que supone la prolongación de los estudios.”* (PNE, 2001, p.42). Se confirma la orientación por distinguir a los sujetos destinatarios de la política son los niños y jóvenes de los niveles más pobres de la población. Una política educativa que sólo intenta apoyar a los más desfavorecidos, a los que se encuentran en una situación extrema de desigualdad; ubica las acciones del Estado educador en una posición política de menor participación y sólo recurrir al apoyo de los que no han sido beneficiados por el crecimiento económico.

Así, en la parte del Programa donde se aborda el tema de la responsabilidad pública para la educación se expresa una reflexión acerca de la responsabilidad compartida, así: *“Debe superarse la idea de que la educación pública es responsabilidad exclusiva del gobierno, afirmando la noción de que, por el hecho de ser pública, es una responsabilidad que nos concierne a todos, pues todos somos influidos por su orientación, su desempeño, sus logros y limitaciones. En particular, será necesario superar los prejuicios que suelen relacionarse con las escuelas públicas, percibidas como propiedad del gobierno, para afirmar que, precisamente por ser públicas nos pertenecen a todos y todos debemos estar al tanto de su desempeño y de la calidad de sus resultados.”* (PNE, 2001, p.47). El énfasis sobre la responsabilidad compartida abre el camino para la reflexión acerca de la truncada tradición de la intervención de la comunidad en los asuntos escolares; de la participación de los padres de familia en los asuntos relativos al proceso educativo en que están insertos sus hijos como estudiantes y en su conjunto como familia y comunidad escolar y sociedad territorial. *“Lograr un cambio en la percepción y en la vivencia de la responsabilidad pública respecto al mejoramiento de la educación implica también modificar la forma en que se canalizan y aplican los recursos públicos a la educación. Es indispensable crear mecanismos de financiamiento que hagan posible la asignación directa de los recursos del Estado para apoyar acciones de mejoramiento de los servicios educativos, que se sustenten en la iniciativa y el compromiso solidario de educadores, autoridades y los distintos sectores sociales en el ámbito local y regional.”* (PNE, 2001, p. 48).

La asignación directa de los recursos públicos a la educación es reconocer la necesidad de regresar a manos de los actores sociales directos de los procesos educativos la responsabilidad por el uso eficiente de los recursos, y con ello, otorgarles un papel protagónico en relación con la toma de decisiones; hacer sentir que no se trata solamente de cumplir con directrices, orientaciones, órdenes; sino ser quienes tomen las decisiones que les afecten y a las que se les apuesta para mejorar los procesos educativos.

*“El fortalecimiento del sentido de pertenencia y de la responsabilidad social sobre la educación y la escuela pública demandará una nueva forma de entenderla, y un cambio de actitudes sobre la participación de la sociedad en la gestión educativa.”* (PNE, 2001, p. 47)

En México, entre las razones por las que la implantación del cambio educativo encuentra dificultades está: *“La ausencia de recursos proporcionados a los propósitos. Las transformaciones educativas suelen implicar una fuerte inversión de tiempo y energía; suelen requerir también recursos materiales o financieras adicionales. Cuando esas inversiones adicionales no existen, o cuando hay*

*falta de seguridad al respecto, las resistencias al cambio aumentan”* (PNE, 2001, p. 53). En el párrafo, se destaca como una justificación anticipada para que si no se lograra la reforma fiscal como el Ejecutivo Federal pretende realizar en su mandato, sería igual a no disponer de los recursos presupuestales necesarios para cumplir con las políticas y metas del PNE.

#### **10.4.3 Financiamiento en el PNE**

El apartado del Programa Nacional de Educación que está dedicado al tema de la integración, coordinación y gestión del sistema educativo contiene, a su vez, referencias específicas a la cuestión del financiamiento. *“El financiamiento es uno de los factores más importantes para explicar la desigualdad en la cobertura y en la calidad. Si bien los programas compensatorios han encauzado recursos a los más pobres, estos comprenden 1.0% del gasto educativo, en tanto que el gasto ordinario por alumno sigue siendo discriminatorio en zonas urbanas marginales, rurales e indígenas.”* (PNE, 2001, p. 66).

En 2001 el gasto educativo nacional alcanzó 6.2% del PIB proveniente en 4.2% de la Federación, en 0.8% de los gobiernos estatales y municipales y en 1.2% de los particulares. Entre los países de la OCDE, a México es el que dedica a la educación el mayor porcentaje de gasto público. Pese a ello, el nivel de gasto educativo resulta insuficiente, particularmente si se considera el monto por estudiante. Esto se explica, por la elevada proporción de la población en edad de recibir servicios educativos, en relación con el resto de los países de la Organización, y porque los recursos financieros a disposición del gobierno son escasos, en virtud de que el nivel de recaudación fiscal de nuestro país es de los más bajos del mundo.” (PNE, 2001, p. 66).

*“EL gasto federal por alumno también muestra diferencias importantes entre las entidades federativas. Por lo general, además, el gasto federal reproduce la desigualdad nacional, en vez de compensarla, y la diferencia entre estados ricos y pobres no disminuye”* (PNE, 2001, p.66)

*“Por otro lado, se destina una proporción muy elevada de los recursos del Sistema Educativo, muchas veces superior a 90% al renglón de servicios personales, por lo que los recursos restantes son insuficientes para cubrir los gastos de operación, y para las inversiones que requiere una educación de buena calidad. Además del esfuerzo financiero que representa el sostenimiento de una*

*educación pública y de calidad, habrán de redefinirse los criterios de asignación presupuestal procurando superar las rigideces descritas.” (PNE, 2001, p. 66)*

El Programa Nacional de Educación contiene tres objetivos que se refieren a la cobertura y equidad; buena calidad de los procesos y resultados educativos; e integración y gestión del sistema: *“Avanzar hacia la equidad en educación. Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos. E Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación”* (PNE, 2001, p. 76).

En el apartado relacionado con la reforma de la gestión del sistema educativo, una de las políticas determina que: *“Se impulsará el desarrollo de esquemas equitativos de financiamiento y distribución de recursos, que toman en cuenta las características y necesidades de las entidades federativas, los grados de desarrollo de los tipos, niveles y modalidades educativas y las circunstancias específicas de las diferentes dependencias e instituciones que integran el Sistema Educativo Nacional “.* (PNE, 2001, p. 90).

En la segunda parte, Reforma de la gestión del Sistema Educativo, se encuentran los Objetivos particulares, líneas de acción y metas. En específico, el objetivo particular 2 señala *“Incrementar los recursos de que dispone el Sistema Educativo, mejorar su distribución y establecer mecanismos para hacer más eficiente y transparente su uso”* (PNE, 2001, p. 94).

El objetivo, a su vez, incluye tres líneas de acción y sus respectivas metas.

La primera de estas líneas de acción establece: *Incrementar el monto absoluto de los recursos para la educación.*

*“Considerar iniciativas del sector social sobre el carácter gratuito del servicio con apego irrestricto al principio constitucional de la gratuidad de la educación. Promover esquemas innovadores de financiamiento, que permitan aumentar los recursos públicos y privados destinados a la educación. Y aumentar, en particular, el monto de los recursos destinados a mejorar la calidad y la equidad, y mantener su continuidad”* (PNE, 2001, p. 94).

La meta específica, en relación con el incremento del monto absoluto de los recursos para la educación, se definió en los siguientes términos: *“Alcanzar, en 2006, una proporción del 8% del PIB destinada a educación. De acuerdo con los criterios internacionales, esta proporción se refiere al*

*total de la inversión en educación, que incluye el gasto público y el privado. No incluye el gasto en ciencia y tecnología” (PNE, 2001, p. 95)*

La segunda línea de acción se propuso *Establecer criterios para mejorar la distribución de los recursos federales*. Afinar el diseño y la aplicación de criterios equitativos de distribución del gasto destinado a la educación con la participación de la federación y los estados.

La meta relacionada con la segunda línea quedó establecida así: Contar con una propuesta de criterios de distribución de recursos federales en 2002.

La tercera línea de acción se relaciona con: *Eficientar y transparentar el uso de los recursos destinados a educación*.

La línea de acción se expresa con mayor detalle de esta forma: *“Armonizar el valor de la eficiencia con los de la calidad, justicia y equidad. Poner en marcha mecanismos de decisión que permitan a los responsables de un proyecto realizar los ajustes que el desarrollo del mismo requiera, buscando incrementar la eficiencia y evitando que los mecanismos de control del gasto obstaculicen las acciones sustantivas que dieron a la asignación y uso de los recursos. Utilizar procedimientos más transparentes y ágiles para asignar recursos, de manera que las áreas interesadas y la sociedad puedan cerciorarse con facilidad de su correcta aplicación. Y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en materia financiera” (PNE, 2001, p.95).*

Las metas relativas a la tercera línea son: *“En 2002, mejorar los procedimientos de asignación de recursos en el ámbito de competencia de la SEP y proponer a las autoridades educativas estatales la adopción de procedimientos y mecanismos similares. Y Establecer los mecanismos de rendición de cuentas”*. (PNE, 2001, p. 95).

Para cerrar el apartado relativo al segundo objetivo se definen tres proyectos específicos en donde se materializarían las líneas y metas: *Nuevo modelo de financiamiento federal para la educación; Criterios de distribución del financiamiento federal a estados e instituciones; Y Mecanismos de rendición de cuentas en materia financiera*. (PNE, 2001, pp. 95-96).

*“El acceso de la población a los servicios se condiciona también por el gasto que el Estado destina a la educación. Un análisis de la distribución de los recursos públicos –federales y estatales- por entidad federativa permite observar que ésta no guarda correspondencia con los niveles de eficiencia terminal*

*ni de marginación, lo que significa que, salvo en el caso particular de las escuelas y regiones que reciben apoyos compensatorios, el gasto público no ha sido un instrumento para la búsqueda de la igualdad o la justicia educativas y que el peso de otros factores en la distribución del gasto es mayor que el criterio de igualdad de oportunidades.” (PNE, 2001, p. 113).*

#### **10.4.4 Educación básica. Objetivos estratégicos de la educación básica**

**Justicia educativa y equidad.** Garantizar el derecho a la educación expresado como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica.

#### **4. Políticas**

##### *a) Política de compensación educativa*

*“Se promoverán los programas compensatorios en la educación básica, con una orientación tal que permita atender diferencialmente a las poblaciones vulnerables y con ello igualar las oportunidades educativas y garantizar su derecho a la educación” (PNE, 2001, p. 130)*

Las metas articuladas con la política son: *“Emitir, en 2002, lineamientos operativos para la operación de los programas compensatorios y su articulación con las actividades regulares de las entidades federativas. Diseñar, para 2004, una propuesta para la orientación de los programas compensatorios a partir de la aplicación de la tercera etapa del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB). Difundir los resultados de la evaluación bianual de los programas y apoyos compensatorios.” (PNE, 2001, pp.130-131)*

##### *b) Política de expansión de la cobertura educativa y diversificación de la oferta.*

*“Se promoverán formas y modelos flexibles de atención a los grupos vulnerables que permitan garantizar una cobertura universal de los servicios de educación básica” (PNE, 2001, p. 131)*

#### **Metas**

*“Diseñar, a partir de 2001, un modelo educativo experimental para las escuelas multigrado, que incluya el fortalecimiento de las competencias docentes de los instructores y maestros, mismo que se habrá generalizado en todos los planteles de esta modalidad hacia fines de la administración.*



*Integrar un modelo de educación básica para la población infantil migrante, mediante el que se brindarán servicios de educación primaria, en 2006, a todos los niños y niñas, hijos de jornaleros agrícolas migrantes. Diseñar y poner en marcha, en el 2002, un modelo pedagógico que atienda las necesidades educativas de los niños en situación de calle. Para 2004, extender el proyecto de integración educativa a todas las entidades federativas. Diseñar, en 2002, un modelo de atención dirigido a los niños y jóvenes con aptitudes sobresalientes. Y Ampliar, para 2006, la cobertura de educación básica de los grupos de población vulnerables, en cuando menos 50%.” (PNE, 2001, p. 132-133)*

*c) Política de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena.*

*“Se promoverá el desarrollo de un modelo pedagógico de atención intercultural bilingüe en la educación básica, para mejorar la calidad educativa en las poblaciones indígenas”*

Entre las diversas metas que se enuncian se encuentra: *“Duplicar, para 2006, la cobertura de educación inicial indígena... Lograr que, para 2006, 95% de los niños indígenas de 6 años ingresen a la escuela primaria” (PNE, 2001, p.135)*

*d) Política de educación intercultural para todos.*

*“Se impulsará el desarrollo de enfoques pedagógicos para el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, en las escuelas de educación básica”. Incorporar, en 2004, y con base en los aportes de las organizaciones y grupos indígenas, contenidos interculturales a las diversas asignaturas del currículo de educación primaria.*

#### Metas

Incorporar, para 2005, contenidos interculturales a las diversas asignaturas del currículo de educación secundaria, en sus diversas modalidades.

Diseñar, para 2002, un curso de actualización sobre educación intercultural y sobre educación en valores para la convivencia intercultural y sobre educación en valores para maestros de educación básica. Lograr que para 2006, el 40% de los maestros de educación básica haya concluido estos cursos.” (PNE, 2001, p.137).

**Calidad del proceso y el logro educativos.** *“Garantizar que todos los niños y jóvenes que cursen la educación básica adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen las habilidades intelectuales, los valores y las actitudes necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena,*

*ejercer una ciudadanía competente y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a largo plazo". (PNE, 2001, p.137)*

**e) Política de articulación de la educación básica**

*"Se impulsará una revisión y adecuación curricular de materiales educativos, así como de prácticas educativas en el aula y en la escuela, que permitan dar continuidad pedagógica y de contenidos a la educación básica, desde el nivel preescolar hasta la enseñanza secundaria". (PNE, 2001, p. 137)*

Ligadas a la política, se encuentran las metas definidas así: *"Para 2006, contar con un modelo articulado de educación básica de 10 años (uno de preescolar, seis de instrucción primaria y tres de secundaria).*

Definir, para 2002, el perfil de egreso de la educación básica, tanto globalmente como para cada uno de los tres niveles que la conforman.

Establecer, para 2002, estándares de desempeño para cada grado de la educación básica, de acuerdo con las habilidades que establezca el plan de estudios

Publicar, 2002, los lineamientos pedagógicos generales para la educación inicial

Renovar, en 2003, los contenidos curriculares y las orientaciones pedagógicas de la educación preescolar.

En 2004, contar con una propuesta de renovación curricular, pedagógica y organizativa de la educación secundaria, incluyendo la revisión y el fortalecimiento del modelo de atención de la telesecundaria." (PNE, 2001, p. 138)

**f) Política de transformación de la gestión escolar**

*"Se promoverá la transformación de la organización y el funcionamiento de las escuelas de educación básica, como el vehículo más adecuado para la generación de ambientes escolares favorables al logro de los aprendizajes de los alumnos, mediante la participación corresponsable de alumnos, docentes, directivos y padres de familia." (PNE, 2001, p. 139).*

**Metas**

*Elaborar y publicar, para 2003, nuevas normas que regulen la organización escolar y las funciones que cumplan las instancias de dirección, apoyo técnico y supervisión.*

*Lograr, para 2006, que todos los supervisores y directores de escuela de educación básica hayan acreditado cursos correspondientes al programa de actualización y desarrollo profesional para directivos escolares.*

*Para 2004, haber consolidado el proyecto de gestión escolar en la educación básica y extenderlo a todas las entidades federativas. Para 2006, lograr la participación de 50% de las escuelas de educación básica en el país en proyectos de transformación de la gestión escolar.*

*En 2005, lograr la participación de al menos 10% de las escuelas de educación básica en proyectos de jornada completa.*

*Para 2006, haber logrado que 35mil escuelas de educación básica alcancen los indicadores de desempeño institucional para ser considerados en el Programa de Escuelas de Calidad.”(PNE, 2001, p. 140)*

*g) Política de fortalecimiento de contenidos educativos específicos y producción de materiales impresos*

*“Se impulsará la revisión y actualización de contenidos curriculares, así como la producción de recursos didácticos que permitan una mejor calidad y pertinencia en los aprendizajes de los alumnos de educación básica” (PNE, 2001, p. 141)*

Metas:

Fomento a la lectura

Programa Nacional de Lectura

*“Realizar dos cursos nacionales de actualización cada año para capacitar a los maestros, directivos, equipos técnicos estatales y bibliotecarios, en la promoción de la lectura.*

*Seleccionar, producir y distribuir un promedio de 75 títulos anuales para los acervos de las colecciones de alumnos y maestros destinadas a la integración de bibliotecas escolares y de aula y a las acciones para la promoción de la lectura.*

*Para 2006, haber incorporado a las 32 entidades federativas al proyecto de difusión, con el fin de promover una cultura de aprecio a la lectura entre la comunidad escolar y la sociedad en general” (PNE, 2001, p. 143)*

Desarrollo de competencias matemáticas y científicas

Proyecto para el Fortalecimiento del Pensamiento Crítico y el Desarrollo de Competencias Matemáticas y Científicas en la Educación Básica.

*“Instalar, para 2006, laboratorios para el desarrollo de actividades experimentales en ciencias en las escuelas normales que ofrezcan la licenciatura en educación secundaria (con especialidad en Biología, en Física y en Química), y en cinco centros de maestros en cada entidad federativa*

*En 2006, haber capacitado a 100% de los equipos técnicos estatales en la enseñanza de las ciencias y las matemáticas.*

*Producir un paquete anual de material didáctico para la enseñanza de las ciencias*

*Para 2006, cuando menos 40% de las escuelas de educación básica se habrán incorporado al proyecto de desarrollo de las competencias matemáticas y científicas”. (PNE, 2001, p.143)*

## Educación saludable

### Proyecto Intersectorial de Educación Saludable

*“Diseñar e iniciar la implantación, en 2001, de un programa intersectorial de educación saludable, con la Secretaría de Salud.*

*Para 2006, haber incorporado a 50% de las escuelas de educación básica al proyecto de educación saludable, particularmente en escuelas rurales y urbano-marginadas.*

*Publicación de una guía de capacitación docente para la promoción de la salud en las escuelas de educación primaria, con un tiraje de 250 mil ejemplares.*

*Mejorar la infraestructura y el mantenimiento de las escuelas básicas para garantizar un ambiente seguro y saludable para el desarrollo del aprendizaje” (PNE, 2001, p. 144)*

## Producción editorial

### Programa de Producción Editorial para la Educación Básica

*“Producir al menos 165 millones de ejemplares al año de los libros de texto gratuitos y otros materiales de apoyo a la educación básica, para su distribución nacional” (PNE, 2001, p. 144)*

*h) Política de fomento al uso educativo de las tecnologías de la información y comunicación en la educación básica*

*“Se impulsará el uso, expansión y desarrollo de las tecnologías de información y comunicación para la educación básica e impulsar la producción, distribución y fomento del uso eficaz en el aula y en la escuela de materiales educativos audiovisuales e informáticos, actualizados y congruentes con el currículo” (PNE, 2001, p. 145).*

## Metas

### Red Edusat

Mejoramiento y expansión de la Red Edusat

*“En 2006, operarán 16 canales al aire en señal restringida en todo el territorio nacional y tres canales en señal abierta en el 60% del mismo.*

*Transmitir 41,600 horas de programación anualmente.*

*A 2006, haber producido 20 mil programas, equivalentes a 25 mil horas de audiovisual (de contenidos curriculares y para la capacitación y actualización magisteriales).”(PNE, 2001, p. 146)*

## Red Escolar

Operación y Expansión de la Red Escolar.

*“En 2006, contar con 80 mil planteles escolares equipados y con conexión a Internet.*

*Contar con cien centros de tecnología educativa, en 2006, operando en el país, en coordinación con las entidades federativas.*

*Lograr, para 2006, que el portal de la Red Escolar albergue 40 mil artículos con contenidos educativos pertinentes.*

*Disponer, en el 2006, de una biblioteca digital con 15 mil títulos de texto completo*

*A 2006, haber capacitado a 500 mil docentes en el uso pedagógico de las tecnologías de la información y de la comunicación*

## Videoteca Nacional Educativo

*En 2006, contar con 100 productos multimedia de apoyo y uso escolar*

*Enseñanza de las ciencias y las matemáticas con tecnología*

*Generalizar, en 2002, los modelos de Enseñanza de la Física con Tecnología (EFIT) y la Enseñanza de las Matemáticas con Tecnología (EMAT), a fin de atender a las escuelas secundarias públicas del país que cuenten con equipo de cómputo*

## Proyecto SEC XXI

A partir de 2002, incrementar el número de escuelas secundarias equipadas para operar el modelo de Secundaria para el Siglo XXI, hasta llegar a 200 nuevos planteles incorporados al proyecto en 2006

## Enciclomedia

*Desarrollo de contenidos en soporte electrónico para incorporar los libros de textos gratuitos de cuarto, quinto y sexto grados de educación primaria, al sistema Enciclopedia, para 2003.”(PNE, 2001, p.147)*

*i) Política de fomento a la investigación y la innovación educativas*

*“Se impulsará la investigación educativa como elemento fundamental para la toma de decisiones en materia de educación básica y se alentará la difusión de las mejores prácticas e innovaciones en las entidades federativas para beneficio de las escuelas y los alumnos del país” (PNE: 2001, p.148)*

**Meta:**

*Durante 2001, constituir e iniciar la operación de los fondos para la innovación y la investigación educativas. (PNE: 2001, p.148)*

*j) Política de formación inicial, continua y desarrollo profesional de los maestros.*

*“Se reorientará y fortalecerá la formación inicial, continua y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica, para que responda adecuadamente a los fines que se persiguen en educación de los niños y jóvenes, buscando la consolidación de las capacidades estatales.” (PNE, 2001, p.48).*

**Metas:**

*En 2002, efectuar la evaluación institucional externa de las escuelas normales.*

*Publicar, 2003, la normativa pedagógica y de operación para transformar a las escuelas de educación normal en instituciones de excelencia académica*

*Renovar, en 2004, los planes de estudio de ocho licenciaturas para educación normal: Preescolar, Primaria, Secundaria; Especial; Física, Artística, Indígena e Inicial.*

*Para 2006, haber actualizado en los nuevos enfoques de la formación inicial de maestros a 90% (15 mil) de los profesores de licenciatura de las escuelas normales del país.*

*En 2006, al menos el 30% (5 mil) de los profesores de escuelas normales habrán acreditado la especialización sobre desarrollo académico para la formación inicial de maestros.” (PNE, 2001, p.150)*

*“En 2002, efectuar la evaluación externa del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio y de los subsistemas estatales de actualización y capacitación.*

*Impartir dos cursos nacionales de actualización por año para el personal de apoyo técnico-pedagógico, por zona escolar y por sector, con el propósito de lograr su profesionalización” (PNE, 2001, p152)*

*“Para 2002, evaluar externamente el programa de Carrera Magisterial” (PNE, 2001, p.152)*

**Reforma de la gestión institucional.** *“Reformar el funcionamiento del sistema educativo con el fin de asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, su evaluación continua, la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas, para garantizar una gestión centrada en el aula y la escuela.” (PNE, 2001, p.153).*

k) Política para el funcionamiento eficaz de las escuelas

*“Se impulsará la transformación de las estructuras administrativas de la educación básica en los diversos niveles de gestión de los servicios educativos, con el fin de asegurar el funcionamiento eficaz de las escuelas y el logro de aprendizaje de los alumnos.”* (PNE, 2001, p. 153).

Meta:

*“Considerar, en 2002, la creación de un mecanismo permanente de apoyo a la federalización educativa, para la profesionalización de cuadros de los sistemas estatales de educación, tanto a partir de la demanda de las entidades, como de la oferta propia de la SEP, para impulsar innovaciones.”* (PNE, 2001, p.154)

l) Política de federalismo en educación básica.

*“Se promoverá la consolidación del federalismo en la educación básica, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las autoridades educativas estatales y su participación en la toma de decisiones nacionales, así como el ejercicio de la función normativa de la SEP en el contexto de la atención a la diversidad regional de la nación”* (PNE, 2001, p.154).

Meta:

*“Participar en la elaboración institucional de un esquema para el avance de la federalización durante 2002, y, a partir de 2003, buscar el establecimiento de acuerdos con las entidades federativas para la aplicación de este esquema a los ritmos y en función de las condiciones prevalecientes en cada estado.”* (PNE, 2001, P.154).

m) Política de evaluación y seguimiento

*“Se promoverá la aplicación sistemática de instrumentos de evaluación y seguimiento y el desarrollo de investigación sobre el desempeño de los alumnos de educación básica, con el fin de utilizar los resultados de estos ejercicios para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y el buen funcionamiento de las escuelas.”* (PNE, 2001, p.155)

Metas:

*“Construir, en 2002, criterios y políticas de divulgación de resultados que aseguren que la evaluación apoye de manera efectiva el mejoramiento de los componentes del sistema educativo  
Promover la autoevaluación escolar en los planteles de educación básica”* (PNE, 2001, p. 155)

n) *Política de participación social en la educación básica.*

*“Se dará un impulso importante a la participación de la sociedad en la educación básica, particularmente de las madres y los padres de los... (PNE, 2001, p.155-156).*

**Metas:**

*A partir de 2002, construir y poner en marcha indicadores para rendir cuentas a la sociedad sobre el desempeño de la educación básica y el logro educativo de sus alumnos.*

*Efectuar la divulgación sistemática de resultados de las evaluaciones practicadas en la educación básica, con el propósito de dar a conocer el desempeño del sistema*

ñ) *Política de desarrollo organizacional y operatividad del programa sectorial.*

*“En el contexto de la reforma administrativa de la Secretaría de Educación Pública, se emprenderá la transformación de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal para asegurar su funcionamiento eficiente y eficaz, así como el desarrollo de las estrategias y acciones que establece este programa sectorial.” (PNE, 2001, p. 157).*

**Metas:**

*“Establecer un modelo de organización en la SEByN que permita responder a las necesidades del desarrollo de la educación básica en el país.*

*Articular internamente las distintas áreas de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, a partir de la reingeniería de los procesos de administración y operación y la incorporación de los recursos tecnológicos apropiados, para 2004.*

*En 2002, diseñar y establecer procesos de evaluación de la eficacia y eficiencia de la estructura administrativa y de la operación interna de la subsecretaría.” (PNE, 2001, p. 158).*



## **CAPÍTULO IV**

### **ENFOQUE TEÓRICO**

El enfoque teórico representa una cierta concepción del mundo para dar respuesta a preguntas acerca de cómo y por qué se realizan las acciones humanas. Es adoptar una visión del sentido de la intencionalidad de la praxis social. Para los fines del trabajo, se asume la teoría de la complejidad de Edgar Morín y específicamente el modelo de los siete saberes. El punto de comparación de este modelo es con los modelos de los organismos internacionales.

Más adelante recuperaremos como parte del enfoque teórico los posicionamientos críticos de Gimeno, Pérez Gómez y Torres con un discurso reflexivo en torno a las consideraciones de privatización de la educación, y considerarla un mercado.

#### **1. Teoría de la complejidad**

Con la teoría del pensamiento complejo Edgar Morín invita a sus lectores a desarrollar un modo complejo de pensar la experiencia humana. Se trata de reconocer los límites de un paradigma occidental emanado de la modernidad y superarlo con una alternativa aprendizaje de la organización del pensamiento para ordenar el conocimiento, en la medida en que esto es posible; y admitir que no existe ni certidumbre, ni verdades acabadas y cerradas; siempre queda la posibilidad de superar el pensamiento anterior, a través de introducir la complejidad y el diálogo como formas de creación y recreación del pensamiento humano.

#### **1.2. ¿Qué es la complejidad?**

Para explicarnos lo que es la complejidad, acudo a una representación física, sensible a nuestros sentidos, podemos imaginar una prenda textil. La representación de un tejido de vistosos colores y formas, cada hilo es de un color y está entretelado con muchos otros de diferentes colores; y en su conjunto, de acuerdo a combinaciones distintas aparecen a nuestra mirada o representación múltiples formas geométricas, múltiples arreglos, Cada uno

singular, maravilloso. Así se ofrece a los sentidos y a la razón el mundo con todas sus expresiones. A la pregunta de qué es, Morin nos dice: *“A primera vista la complejidad es un tejido (Complexus: lo que está tejido en conjunto) de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados: presenta la paradoja de lo uno y lo múltiple. Al mirar con más atención, la complejidad es, efectivamente, el tejido de eventos, acciones interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico.”* (Morín, 1990, p. 32).

El punto de partida para explicar qué es lo complejo, es una oposición a la concepción dominante sobre cómo abordamos nuestro mundo fenoménico, pues se han creado formas simplificadoras que intentan dar cuenta de toda una lista de características de un fenómeno; creyendo que así lo podemos conocer.

Sin embargo, esta manera de proceder, lo único que hace es separar un objeto de estudio del contexto en que se da y querer dar la apariencia de que sus indeterminadas relaciones con su entorno no lo definen también. Esta forma se considera, a todas luces, en extremo, simplificadora y poco provechosa para abordar un estudio, dejando de lado lo que está a su alrededor. *“Pero si los modos simplificadores del conocimiento mutilan, más de lo que expresan, aquellas realidades o fenómenos de los que se intenta dar cuenta, si se hace evidente que producen más ceguera que elucidación, surge entonces un problema: ¿cómo encarar a la complejidad de un modo no simplificador?”*. (Morin, 1990, p. 21). Bajo esta teoría, habremos de reconocer que es tiempo de recuperar las formas de hacer estudios, a partir del todo y sus partes, sin descomponer, ni vivir con certezas de logro de descubrimientos finales en la ciencia.

Sin dejar de lado, la gran riqueza de conocimientos que ha alcanzado la humanidad a lo largo de su historia y recuperar de eso lo más rico e ilustrativo, se trata de emprender un camino, quizá más complicado. *“El pensamiento complejo está animado por una tensión permanente entre la aspiración a un saber no parcelado, no dividido, no reduccionista, y el reconocimiento de lo inacabado e incompleto de todo conocimiento.”*. (Morín, 1990, p. 23). En un sentido, la complejidad es nuestra confusión e incapacidad para ordenar nuestro pensamiento y dar cuenta a través de la racionalidad de nuestro mundo, de nuestra existencia y de para qué de la humanidad.

El autor nos advierte acerca de evitar dos ilusiones: que la complejidad elimina la simplificación; y que el pensamiento complejo es igual a completad. Nos señala que habrá que cuidarnos de llegar a creer por ese camino una nueva esperanza de certidumbre ante

nuevas formas de pensar la realidad. *“Hay que disipar dos ilusiones que alejan a los espíritus del problema del pensamiento complejo. La primera es creer que la complejidad conduce a la eliminación de la simplicidad. Por cierto que la complejidad aparece allí donde el pensamiento simplificador falla, pero integra en sí misma todo aquello que pone orden, claridad, distinción, precisión en el conocimiento. Mientras que el pensamiento simplificador desintegra la complejidad de lo real, el pensamiento complejo integra lo más posible los modos simplificadores de pensar, pero rechaza las consecuencias mutilantes, reduccionistas, unidimensionales y finalmente cegadoras de una simplificación que se toma por reflejo de aquello que hubiere de real en la realidad. La segunda ilusión es la de confundir complejidad con completad. Ciertamente, la ambición del pensamiento complejo es rendir cuenta de las articulaciones entre dominios disciplinarios quebrados por el pensamiento disgregador...éste aísla lo que separa, y oculta todo lo que religa, interactúa, interfiere. En este sentido el pensamiento complejo aspira al conocimiento multidimensional.”.* (Morin, 1990, p. 23).

El pensamiento complejo es aquel que intenta recuperar lo mejor que ha logrado sentido humano hasta nuestros días y también reconoce la presencia de un orden en el desorden y el desorden en el orden. *“Podemos decir que aquello que es complejo recupera, por una parte, al mundo empírico, la incertidumbre, la incapacidad de lograr la certeza, de formular una ley, de concebir un orden absoluto. Y recupera, por otra parte, algo relacionado con la lógica, es decir, con la incapacidad de evitar contradicciones.”.* (Morin, 1990, p. 99).

La complejidad para Morin es un problema no una solución, se trata de evitar el camino de la infalibilidad de las ideas, de las certezas a toda costa y reconocer lo inacabado e incompleto del pensamiento humano. *“Su definición primera no puede resumirse en una palabra maestra, aquello que no puede retrotraerse a una ley, aquello que no puede reducirse a una idea simple. Dicho de otro modo, lo complejo no puede resumirse en una palabra maestra, aquello que no puede retrotraerse a una ley, aquello que no puede resumirse en el término complejidad, retrotraerse a una ley de complejidad, reducirse a la idea de complejidad. La complejidad no sería algo definible de manera simple para tomar el lugar de la simplicidad. La complejidad es una palabra problema y no una palabra solución.”.* (Morin, 1990, p. 22).

### **1.3 Contexto del surgimiento de la teoría de la complejidad.**

La teoría de la complejidad surge como la recuperación de la crítica a un pensamiento dominante; el cual llamó a la abstracción de un fenómeno para su estudio de su contexto, pero quizá el aspecto, que enriqueció el pensamiento humano pero lo condujo a la

especialización del conocimiento, y con ello a una separación artificial del mundo, es la eliminación positiva del sujeto. Así lo define: *“En efecto, la ciencia occidental se fundó sobre la eliminación positivista del sujeto a partir de la idea de que los objetos, al existir independientemente del sujeto, podían ser observados y explicados en tanto tales. La idea de universo de hechos objetivos, liberados de todo juicio de valor, de toda deformación subjetiva, gracias al método experimental y a los procedimientos de verificación, ha permitido el desarrollo prodigioso de la ciencia moderna.”* (Morin, 1990, p.65).

Para introducirnos a la crítica del pensamiento occidental y aclarar la idea de la separación del objeto y del sujeto, utiliza el concepto de la disyunción. *“Vivimos bajo el imperio de los principios de disyunción, reducción y abstracción, cuyo conjunto constituye lo que llamo el paradigma de simplificación. Descartes formuló ese paradigma maestro de Occidente, desarticulando al sujeto pensante (ego cogitans) y a la cosa extensa (res extensa), es decir filosofía y ciencia, y postulando como principio de verdad a las ideas “claras y distintas”, es decir, al pensamiento disyuntor mismo.”* (Morin, 1990, p. 29). Lo que produce además, es un divorcio entre el diálogo entre el conocimiento científico y la razonamiento filosófico; nos encontramos ante la presencia de una separación de la Biología, la Física y las Ciencias del Hombre.

El paradigma dominante, occidental, buscó la creación de la ciencia sin la contaminación del sujeto y sus juicios de valor, reconocer los fenómenos independientemente del sujeto a tal punto que relegó el concepto de hombre. La teoría de la complejidad surge como una llamada de atención a dar un lugar a esta noción. Reconquistar una visión antro-po-social. *“La inteligencia ciega destruye los conjuntos y las totalidades, aísla todos sus objetos de sus ambientes. No se puede concebir el lazo inseparable entre el observador y la cosa observada. Las realidades clave son desintegradas: Pasan entre los hiatos que separan a las disciplinas. Las disciplinas de las ciencias humanas no necesitan más de la noción de hombre.”* (Morin, 1990, pp. 30-31). *“El término sujeto es uno de los términos más difíciles más malentendidos que pueda haber. ¿Por qué? Porque en la visión tradicional de la ciencia en la cual todo es determinista, no hay sujeto, no hay conciencia, no hay autonomía.”* (Morin, 1990, 41).

Uno de los elementos para la recuperación del sujeto, la conciencia, la autonomía es con el restablecimiento del diálogo entre el observado y la cosa observada; y el pensamiento científico y la filosofía. *“Habría que sustituir al paradigma de disyunción/reducción/conjunción que permita distinguir sin desarticular asociar sin identificar o reducir. Este paradigma compartiría un principio dialógico y translógico, que integraría la lógica clásica teniendo en cuenta sus límites de facto*

*(problemas de contradicciones) y de jure (límites del formalismo). Llevará en sí el principio de la Unitas multiplex, que escapa a la unidad abstracta por lo alto (holismo) y por lo bajo (reduccionismo).“.*  
(Morin, 1990, p.40)

#### **1.4. Principales postulados de la teoría de la complejidad.**

La teoría de la complejidad nos propone una serie de puntos para iniciar nuestra propia aventura en la aplicación del pensamiento complejo. Apoyar el estudio desde la teoría de sistemas que nos proporciona la oportunidad de considerar, a partir de la noción de sistema, el todo y que éste no se reduce a la suma de sus partes. Además, ubicarse en un nivel de transdisciplinario que entiende tanto la unidad como las partes.

La noción de sistema, aparte de darnos el concepto del todo, pero diferente a la suma de las partes, también nos ofrece la idea de sistema abierto. El sistema abierto lo aplicamos a cualquier cosa viviente, todos ellos en permanente relación con su medio y en un inacabado pero permanente trabajo de clausura. Lo que nos conduce a la idea de un permanente equilibrio, desequilibrio, organización desorganización.

Con lo anterior podemos arribar a la idea de que los seres vivientes estamos en un constante proceso de clausura inacabada y de autoorganización, a través de procesos de organización desorganización; podemos incorporar la idea de la incertidumbre en el destino y aceptar el concepto de ambigüedad y del azar. *“Nuestro curso ha sido guiado, por una parte, por la microfísica donde sujeto y objeto se vuelven mutuamente relacionados, aunque permanecen incongruentes uno para el otro, por otra parte, por la Cibernética y el concepto de auto-organización. Ya nos hemos desenraizado de la alternativa determinismo/azar porque el sistema de auto-organización tiene necesidad de la indeterminación y del azar para su propia autodeterminación... escapamos de la disyunción y de la anulación del sujeto y del objeto porque hemos partido del concepto de sistema abierto, que implica en sí mismo, ya en su carácter más elemental, la presencia constitucional del ambiente, es decir, la interdependencia sistema eco-sistema”.* (Morin, 1990, p. 69).

La concepción de la complejidad le encuentra un sentido epistemológico en la relación sujeto-objeto, junto al sentido de incertidumbre, porque conlleva a la autocrítica y a lo autoreflexivo. Es encontrar como objeto de estudio a nuestro propio conocimiento, *“[la] epistemología es el lugar tanto de la incertidumbre como de la dialógica... todas las incertidumbres...”*

*deben confrontarse, corregirse, las unas a las otra, inter-dialogar...” (Morin, 1990, p. 73). “Podemos, en fin, darle un sentido epistémico a nuestra concepción abierta de la relación sujeto-objeto. Esta concepción nos indica que el objeto debe ser concebido en su eco-sistema y más aún en un mundo abierto (que el conocimiento no puede completar) y en meta-sistema, una teoría a elaborar en la cual sujeto y objeto serían ambos integrables.”. (Morin, 1990, p. 74).*

Hacer un llamado a la autocrítica y a la autorreflexión como elementos epistemológicos de la concepción de la complejidad nos obliga a considerar, el tema de la razón, la racionalidad y la racionalización; habría que apartarnos de la racionalizaciones porque, en el sentido que aquí se explica, está relacionado con la forma de pensar del modelo cartesiano, la racionalización implica reducir, abstraer, desligar del contexto. *“La razón corresponde a una voluntad de tener una visión coherente de los fenómenos, de las cosas y del universo. La razón tiene un aspecto indiscutiblemente lógico. Pero, aquí también, podemos distinguir entre racionalidad y racionalización.” (Morin, 1990, p.101). “La racionalidad es el juego, el diálogo incesante, entre nuestro espíritu, que crea las estructuras lógicas, que las aplica al mundo, y que dialoga con ese mundo real. Cuando ese mundo no está de acuerdo con nuestro sistema lógico, hay que admitir que nuestro sistema lógico es insuficiente, que no se encuentra más que con una parte de lo real”. (Morin, 1990, p. 102).*

### **1.5 Tres principios para ayudar a pensar la complejidad**

Para explicar estos principios, recorro a las definiciones que proporciona el autor, es decir, a las fuentes originales para no desvirtuar el significado.

*“El primero es el principio que llamo dialógico... el orden y el desorden puede ser concebido en términos dialógicos. Orden y desorden son dos enemigos: uno suprime al otro pero, al mismo tiempo, en ciertos casos, colaboran y producen la organización y la complejidad. El principio dialógico nos permite mantener la dualidad en el seno de la unidad. Asocia dos términos a la vez complementarios y antagonistas.”. (Morin, 1990, p. 106).*

*“El segundo principio es el de recursividad organizacional. Para darle significado a ese término, yo utilizo el proceso remolino. Cada momento del remolino es producido y, al mismo tiempo, productor. Un proceso recursivo es aquél en el cual los productos y los efectos son, al mismo tiempo, causas y productores de aquello que los produce... La sociedad es producida por las interacciones entre individuos, pero la sociedad, una vez producida, retroactúa sobre los individuos y los produce...Los*

*individuos producen la sociedad que produce a los individuos. Somos, a la vez, productos y productores.”. (Morin, 1990, p. 107).*

*“EL tercer principio es el principio hologramático. En un holograma físico, el menor punto de la imagen del holograma contiene la casi totalidad de la información del objeto representado. No solamente la parte está en el todo, sino que todo está en la parte... Podemos enriquecer al conocimiento de las partes por el todo y del todo por las partes, en un mismo movimiento productor de conocimientos.”. (Marín 1990, p. 107).*

*“Unamos la causa y el efecto, el efecto volverá sobre la causa, por retroacción, el producto será también productor. Vamos a distinguir estas nociones y las haremos juntarse al mismo tiempo. Vamos a reunir lo Uno y lo Múltiple, los uniremos, pero lo Uno no se disolverá en lo múltiple y lo múltiple será, asimismo, parte de lo Uno.”. (Morin, 1990, p.110).*

*“La acción es estrategia. La palabra estrategia no designa a un programa predeterminado que baste aplicar ne variatur en el tiempo. La estrategia permite, a partir de una decisión inicial, imaginar un cierto número de escenarios para la acción, escenarios que podrán ser modificados según las informaciones que nos lleguen en el curso de la acción y según los elementos aleatorios que sobrevendrán y perturbarán la acción.”. (Morín, 1990, p.113).*

*“En el límite, una organización que no tuviera más que libertades, y muy poco orden, se desintegraría, a menos que hubiera como complemento de esa libertad, una solidaridad profunda entre sus miembros. La solidaridad vívida es lo único que permite el incremento de la complejidad.”. (Morin, 1990, p. 131)*

De la teoría de la complejidad, Edgar Morín ha propuesto, a través de su libro *Los siete saberes para la educación del futuro*, las repercusiones e implicaciones que en materia de educación tiene su aplicación. Desde el principio de la obra advierte que no encontraremos un conjunto de materias y contenidos del cúmulo de conocimiento adquirido por la humanidad, sino una propuesta de cómo enseñar distinto, como enseñar a pensar lo complejo; la adopción de un conocimiento del conocimiento; y la enseñanza de principios y valores como una invitación a ello.

## **2. Los siete saberes para la educación del futuro**

Producto de su teoría de la complejidad, expresada como una crítica a la forma de organización del pensamiento desde los orígenes del mundo moderno, aplica los principales postulados de su teoría al tema educativo.

### **2.1 Para qué educar**

Cuando preguntamos para qué educar estamos implícitamente tomando una posición en relación a una forma de valorar la vida humana; que a su vez refiere a un conjunto de virtudes que se consideran de primera importancia.

### **2.2 Siete saberes**

Desde la perspectiva de Edgar Morin presenta siete saberes fundamentales para la educación del futuro que, sin embargo, ya son necesidades presentes de la educación. Éstas son: 1) hacer conocer lo que es conocer; 2) desarrollar la aptitud de la inteligencia humana para ubicar todas sus informaciones en un contexto y en un conjunto, aprehender las relaciones mutuas y las influencias recíprocas entre las partes y el todo en un mundo complejo; 3) aprender lo que significa ser humano, como una unión entre la unidad y la diversidad de todo lo que es humano; 4) reconocer la identidad terrenal y enseñar la historia de la era planetaria; 5) preparar a nuestras mentes para lo inesperado; 6) superar la barbarie de incompreensión con el aprendizaje de la comprensión; 7) formular una ética a partir de la toma de conciencia de que el humano es al mismo tiempo individuo, parte de una sociedad y parte de una especie. (Morin, 1999, pp.13-17).

#### **Los siete saberes los titula:**

1. Las cegueras del conocimiento: el error y la ilusión.
2. Los principios de un conocimiento pertinente.
3. Enseñar la condición humana.
4. Enseñar la identidad terrenal.
5. Enfrentar las incertidumbres.
6. Enseñar la comprensión.
7. Enseñar la toma de conciencia, como humano, como especie y parte de una sociedad



La educación está llamada a mostrar que en todo conocimiento existe el riesgo del error y la ilusión. A través de cualquier proceso y prácticas de aprendizaje se producen errores e ilusiones, podemos aceptar que ningún tipo de conocimiento está exento de ese riesgo. En los procesos de creación de conocimiento, en la historia de las ciencias, han existido errores de interpretación, de apreciación, de representación de la realidad que han provocado errores e ilusiones. El reconocimiento de esta constante en los procesos de producción y reproducción de conocimiento es un tema sobre el que habrá que trabajar en las escuelas. La educación está llamada a reconocer, estudiar y comprender los diversos orígenes de los errores y las ilusiones.

En el siglo II D. C. Tolomeo propuso un modelo geocéntrico de esferas celestes; este modelo se basaba en que la tierra era el centro de un universo finito y todo a su alrededor eran “capas” esféricas en las que orbitaban los planetas, el sol y las estrellas fijas. Este modelo tuvo gran aceptación debido al apoyo de la Iglesia, ya que mantenía que la tierra era el centro del universo y debido a que no explicaba que había más allá de la esfera de las estrellas fijas. Le permitía a la Iglesia darle una ubicación “real” al cielo y al infierno. La observación de Tolomeo no tomaba en cuenta otros satélites, y la existencia de los eclipses y él es el punto de observación, único marco de referencia. Los satélites no eran posible ser observados para esa época y los fenómenos eclípsales fueron evadidos en sus consideraciones. Encontramos el error y la ilusión. El error de sólo considerar una perspectiva y la ilusión las intenciones de la época, situación sociocultural. *“La educación debe entonces dedicarse a la identificación de los orígenes de errores, de ilusiones y de cegueras”*. (Morin, 1999, p. 22).

Existen errores mentales, relacionados con la posibilidad de mentirnos a nosotros mismos como mecanismos de defensa y con los problemas de la memoria; también errores intelectuales, defensa contra ideas adversas. Errores de la razón, para contrarrestarla el ser humano cuenta con el recurso de la racionalidad para establecer el diálogo y la relación con el mundo exterior, mundo de objetos, de otros seres humanos, de otras ideas simples o complejas. La diferencia entre la racionalidad como una actividad de construcción de teoría, abierta a la discusión, y dispuesta a la crítica de los errores y de las ilusiones, la racionalización pretende haber construido un sistema perfecto, cerrado a la crítica, autocrítica y al diálogo. La racionalidad es el instrumento para el dialogo entre lo ideal y lo real.

Otra fuente de error es la relación lógica que se establece en el paradigma occidental, Descartes determinó una separación entre sujeto y objeto; que dio lugar a una diferenciación entre las ciencias que estudian una y otra parte de la disyunción. *“Debemos comprender que hay condiciones bioantropológicas (las aptitudes del cerebro-mente humana), condiciones socioculturales (la cultura abierta que permite los diálogos e intercambios de ideas) y condiciones noológicas (las teorías abiertas) que permiten <verdaderos> interrogantes, esto es, interrogantes fundamentales sobre el mundo, el hombre y el conocimiento mismo.”* (Morin, 1999, p. 31).

El segundo saber fundamental que propone Morin es el principio de un conocimiento pertinente, que tiene relación con una aptitud a desarrollar; la aptitud para organizar el conocimiento. La organización del conocimiento implica encontrar el sentido de una información; ubicarla en su contexto es el principio para comprender mejor expresión de la realidad social. Un contexto que hoy en día nos refiere a una edad |planetaria. Organizar el conocimiento es considerar lo global, la relación del todo con las partes; hay que conocer el todo para alcanzar el conocimiento de las partes, y conocer las partes para conocer el todo. La organización del conocimiento requiere de reconocer la característica multidimensional desde un ser humano hasta una sociedad en su conjunto. *“El conocimiento pertinente debe reconocer esta multidimensionalidad e insertar allí sus informaciones.”* (Morin, 1999, p. 37).

El conocimiento pertinente se enfrenta a la complejidad, a lo que se reconoce como algo que está tejido, y que por tanto contiene la unidad y la multiplicidad, el contexto, las dimensiones, el todo y las partes. El paradigma occidental llevó a educar en la especialización, en todo el mundo occidental, educar de esta manera llevó en muchos casos a negar los contextos, lo global, lo multidimensional, la complejidad. Así *“se trata de comprender un pensamiento que separa y que reduce junto con el pensamiento que distingue y que religa. No se trata de abandonar el conocimiento de las partes por el conocimiento de las totalidades, ni el análisis por la síntesis, hay que conjugarlos. Existen los desafíos de la complejidad a los cuales los desarrollos propios de nuestra era planetaria nos confrontan ineluctablemente.”* (Morin, 1999, p. 43).

El tercer saber es enseñar la condición humana; explicar qué somos, quiénes somos, de dónde venimos, dónde estamos, qué es lo que nos hace común como seres humanos. La relación lógica del paradigma prevaleciente hasta nuestros tiempos ha habituado a los educandos y a la sociedad en general a apreciar lo humano desde la especialidad lo biológico, lo psicológico, lo sociológico, lo espiritual; como si el ser humano no consistiera en una unidad compleja, que debe estudiarse el todo y sus partes, en su contexto, y en sus

múltiples dimensiones. *“Todo desarrollo verdaderamente humano significa desarrollo conjunto de las autonomías individuales, de las participaciones comunitarias y del sentido de pertenencia con la especie humana.”* (Morin, 1999, p. 53).

Hallarse constituida el sistema humano como unidad, pero esta unidad no invalida la diversidad humana. *“La educación deberá ilustrar este principio de unidad/diversidad en todos los campos”*. (Morin, 1999, p. 53). Tenemos la lengua que representa la unidad y las lenguas de los pueblos; así como hay cultura pero ésta no es posible sin la existencia de las culturas, la diversidad cultural.

La educación está comprometida a encaminar el desarrollo de la inteligencia humana hacia la comprensión de *“la condición humana a todos los humanos, y de la muy rica y necesaria diversidad de los individuos, de los pueblos, de las culturas, sobre nuestro arraigamiento como ciudadanos de la tierra.”* (Morin, 1999, p. 57).

El cuarto saber proclamado para orientar la educación es la enseñanza de la identidad terrenal. Se destaca la idea de que estamos, desde el siglo XVI, en la era planetaria, la concepción de que existe un mundo como un sistema; y que una fase de ésta es la mundialización. *“La unión planetaria es la exigencia racional mínima de un mundo limitado e interdependiente. Tal unión necesita de una conciencia y de un sentido de pertenencia mutuo que nos ligue a nuestra Tierra considerada como primera y última Patria.”* (Morin, 1999, p. 70).

Se trata de saber vivir como habitante del planeta tierra, reconocer que compartimos una cultura particular y que al mismo tiempo aprender a vivir en una cultura terrenal y que ellas tengan puntos en contacto. La propuesta del autor es el diálogo de nuestra cultura particular para la recreación de cuatro conciencias: la conciencia antropológica, unidad/diversidad humana; la conciencia ecológica, pertenecemos como todos los seres vivos a una biosfera; Conciencia cívica terrenal, cultivo de la solidaridad; y la conciencia espiritual, ejercicio del pensamiento en la crítica, la autocrítica y la comprensión con los otros.

La herencia de la modernidad hizo posible creer en la ilusión del progreso como un destino alcanzable: la visión crítica de esta idea es el sustento del saber número cinco: reconocer que el futuro es la incertidumbre. Los hechos históricos de la humanidad mostró avances retrocesos, cambio de rumbo, pero no siempre encontramos progreso. Porque llamar

progreso a los graves riesgos a los que ha llegado a la humanidad también tiene que ser visto con una inteligencia crítica, autocrítica y de comprensión. Hemos agredido a la naturaleza, hemos sido capaces de llegar al punto de la destrucción de la humanidad y de todos los seres humanos, producto del desarrollo científico aplicado a la guerra; y la intolerancia entre los seres humanos parece una constante, con otros grados de violencia. *“El conocimiento es navegar a través de archipiélagos de certezas.”*. (Morin, 1999, p. 81).

A propósito de la intolerancia, el penúltimo saber corresponde justamente a educar para la comprensión humana; ésta es la misión espiritual de las tareas educativas. *“Enseñar la comprensión entre las personas como condición y garantía de la solidaridad intelectual y moral de la humanidad”*. (Morin, 1999, p. 89). La comprensión humana implica la comunicación, el diálogo que al mismo tiempo requiere empatía y generosidad. La comprensión es de dos tipos: la intelectual y la intersubjetiva. Existen obstáculos para los dos tipos de comprensiones, la indiferencia y el egocentrismo.

Para comprender es necesario tener una elección ética, que incorpore el esfuerzo de comprender la incompreensión; darnos cuenta de dónde surge, por qué y cómo se odia, se tiene un fanatismo. Existe una frase muy generalizada y poco utilizada que es en *¡ponerse en los zapatos del otro!*

El último de los saberes formulados es la ética del género humano, una antropoética de donde nace la conciencia y el espíritu humano. Se trata de alcanzar la humanización como conciencia y ciudadanía planetaria. Con ello adoptar conscientemente la concepción de unidad y diversidad; lograr respetar al otro; y alcanzar la ética de la solidaridad y de la comprensión.

El modelo de Edgar Morin “Los siete saberes necesarios para la educación del futuro” se basa en la expresión o explicitación de ciertos valores que se consideran superiores; así como fue propuesto por Fullat y García; lo que implica también una explicación acerca de lo que es ser humano. El modelo de Edgar Morin no intenta explicar qué tipo de contenidos hay que enseñar en las escuelas, sino más bien cómo pensar de manera distinta los temas de la educación y cualquier otro tema.

Al encontrar puntos de coincidencia entre los planteamientos de Edgar Morín y Ángel Pérez Gómez, damos continuidad a nuestros referentes teóricos con la postura de Pérez acerca de la educación en tiempos del neoliberalismo.

### **3. La educación en política la política neoliberal**

La recuperación de la interpretación cultural que propone Pérez Gómez tiene un punto de coincidencia con las propuestas de Morín en el sentido de la recuperación del sujeto y de una visión eco-antropológica, basada en la concepción sistémica de la totalidad, que no es la suma de las partes. Ángel Pérez Gómez propone la recuperación de la interpretación cultural de la vida social como eje de comprensión de las interacciones humanas. En esas interacciones humanas se encuentra la construcción y recreación de las instituciones de la educación. *“Considera cultura como el conjunto de significados, expectativas y comportamientos compartidos por un determinado grupo social, que facilitan y ordenan, limitan y potencian, los intercambios sociales, las producciones simbólicas y materiales y las realizaciones individuales y colectivas dentro de un marco espacial y temporal determinado.”* (Pérez, 1998, p. 17).

La cultura es una construcción social, con una relación permanente y cambiante a las condiciones materiales, sociales y espiritual que dominan un tiempo y un espacio. Se trata de significados, sentimientos, hábitos, rituales, valores, instituciones y objetos, que están presentes en la vida individual y colectiva de los hombres.

Los significados son las ideas, los valores, los sentimientos, actitudes e intereses de los seres humanos, considerados de manera individual o colectiva. Por ello, al estudiar la vida social y en específico los temas relativos a la educación, debemos lograr un cierto grado de conocimiento acerca de los significados y valores compartidos; acceder a los significados compartidos en relación a las prácticas educativas, actores, objetivos, entre otros. *“¿Cómo comprender la formación de los significados como construcciones sociales? Siguiendo... tres premisas: los seres humanos actúan sobre una realidad de los objetos, seres vivos o instituciones en función de los significados que estos tienen para ellos; tales significados se generan en la interacción social...; los significados se consolidan, se modifican a través de un proceso de interpretación... a la luz de la situación en la que se encuentran y en función de los propósitos de su acción.”* (Pérez, 1998, p. 67).

La respuesta a la pregunta formulada tiene como demanda además hacer frente a la complejidad, la singularidad de los fenómenos sociales, intentar reconocer sus procesos de evolución e identificar la diversidad. Los grupos humanos construyen de manera permanente el sentido de sus representaciones y la legitimada de las prácticas sociales; podemos asumir que existen al menos dos marcos valorativos en el presente para orientar las representaciones y prácticas de los individuos y grupos sociales.

### **3.1 Interpretaciones, significados dilemáticos: libertad igualdad**

Las interpretaciones dilemáticas y conflictivas están representadas por la posición que se asume, en lo personal o colectivamente, en relación al tema de la igualdad y el tema de la libertad. En el campo de la educación se puede abordar como diadas, como mercado-instituciones; solidaridad-competitividad; libre mercado-participación del Estado; interés público- interés privado; identidad cultural-diversidad individual.

La posición que se encuentra afianzada en la libertad a toda costa. Por principio, cada individuo debe ser capaz de hacer cualquier cosa sin tener ninguna restricción estatal. La versión liberal asume, como principios básicos y definatorios la eficiencia, optimizar la relación de los mejores resultados con los menores recursos. El tema de la desigualdad, la existencia de la pobreza extrema, la discriminación, la falta de oportunidades para mujeres y niños se consideran efectos colaterales e implican un sacrificio social para lograr el bien y la libertad de las mayorías.

El mercado debe estar por encima de las instituciones públicas, la competitividad del mercado es la medida de la asignación óptima de los recursos, de los ingresos. Recibe más el individuo que logra ser eficiente en el juego de la oferta y la demanda de los bienes y servicios. En el mundo social actual, el de la modernidad de fin de siglo y principio del nuevo, se han acentuado las normas derivadas de la concepción del libre mercado, como mecanismo de regulación y distribución de la riqueza; la organización política como democracia política formal; estados nacionales debilitados y la fuerza e influencia de los medios de comunicación sobre la niñez, la juventud y sobre la opinión de los adultos. En algunas situaciones concretas, los medios de comunicación se han puesto de manera irreflexiva a favor de un modelo neoliberal.

No cabe duda que esta es una forma de recomposición del capital, ante su crisis, se ha optado por una vuelta renovada hacia los principios liberales, del libre mercado, porque las características del contexto social y económico hoy son diferentes a la época de los clásicos. Hoy en día se vive un proceso de globalización, mundialización.

Lo que sí se ha constatado son los resultados concretos de la implementación de este modelo económico, que ha permeado todos los otros espacios de la vida social, en primer término, el incremento de la desigualdad como una afirmación general que tiene muy diversas apariencias: desregulación laboral, precariedad del empleo, incremento del paro, mayor desequilibrio en la distribución del ingreso; a partir de la privatización de servicios que estaban orientados al apoyo de los más desfavorecidos, existen menos recursos para paliar la desigualdad; se presenta la exclusión y estamos ante la presencia de la individualidad.

Para la educación, el lenguaje del modelo neoliberal se ha concentrado en temas relativos a la descentralización, participación de la comunidad en las tareas educativas, y calidad. Al valorar estos temas, casi nadie podría estar en desacuerdo; sin embargo, en una postura totalmente liberal, defensora de la libertad tiene detrás el recurso para incorporar acciones que se orientan a la privatización y desregulación de los sistemas educativos.

La otra perspectiva privilegia la igualdad de oportunidades para todos los miembros de una comunidad, de una sociedad. En esta configuración extrema, se establece la necesidad de la construcción de normas e instituciones que regulen las relaciones sociales y con ello evitar el conflicto y el enfrentamiento social. Se asegura que la garantía de la igualdad de oportunidades es la base de un arreglo social con legitimidad, otorgada por la mayoría de un grupo social. La noción de solidaridad está antepuesta a la de la individualidad. Las dos expresiones tienen grados de aplicación para la construcción de las representaciones y la definición de las prácticas.

EL consenso aparece como la oportunidad para, después de reconocer la desaparición de las certezas en toda la vida social, en las ciencias, y en el conocimiento, se construyan colectivamente los significados compartidos. En tal sentido, al preguntar sobre la función de la educación, entre una de las varias preguntas que se formulan en relación a la educación; se propone la emergencia y fortalecimiento del sujeto.

Para evitar cualquiera de los extremos, la versión liberal o la versión de regulación institucional, y recuperar la igualdad de oportunidades junto con el amparo y defensa de los derechos individuales, no dejar de lado las propuestas de las minorías y respetar la diferencia. Buscar la competitividad no cancela la lucha contra la exclusión.

La educación tendrá como horizonte la necesidad del sujeto para contribuir en la construcción de la vida democrática, de cualidades para la convivencia, la reflexión personal y colectiva, la capacidad del diálogo. Es cierto que la educación como una institución social y política de la modernidad sufre consecuencias y transformaciones producto del apego a las orientaciones hacia el modelo neoliberal y de la fuerza de influencia de los medios de comunicación, gracias al poderoso avance tecnológico. *“La escuela, como cualquier... institución social, desarrolla y reproduce su propia cultura específica. Entiendo por tal el conjunto de significados y comportamientos que genera la escuela como institución social.”* (Pérez, 1998, p. 127).

Hasta hace algunas décadas, los significados compartidos acerca de la institución educativa parecían claros, definidos, donde la educación llevaría a toda sociedad a su progreso y desarrollo, que tenía una representación de mejora en el nivel de ingresos, mecanismo para el ascenso social y mejora de la participación democrática en la sociedad. Ya no es así, se ha puesto en duda desde la efectividad de los sistemas educativos.

Se pone énfasis en la falta de resultados de los centros escolares, el bajo rendimiento académico en pruebas; deserción, bajos índices de egreso y en el tema de la falta de gusto o entusiasmo de las actividades académicas, ante actividades repetitivas, sin sentido, y búsqueda de la memorización sin entendimiento. *“Tanto el sistema educativo como la propia institución escolar se encuentran inmersos en un escenario de incertidumbre y ambigüedad, en lo que respecta a las finalidades más importantes que definen la tarea educativa y en los criterios éticos que determinan las decisiones cotidianas en los intercambios escolares”*. (Pérez, 1998, p. 130).

Es necesario recorrer el camino de reconocer que el contexto para la tarea educativa ha cambiado radicalmente, de mediados del siglo pasado a la fecha, y se está demandando a las instituciones educativas enfrenten un mundo complejo y un mercado de trabajo con cada vez más características flexibles; prepare a los integrantes de cada sociedad a para vivir en un mundo complejo. Definir para qué, hacia dónde, y cómo hacerlo es una tarea pendiente.



Lo que se ha puesto en práctica indudablemente son una serie de políticas educativas que favorecen la inserción de la actividad educativa en la economía de mercado, en donde la educación se convierte poco a poco en una mercancía más, que no se diferencie de las otras mercancías de cualquier mercado particular: ropa, zapatos, muebles. Las políticas neoliberales para la educación están revestidas casi siempre de un lenguaje humanista, pero que analizado con mayor cuidado no cambia la intención privatizadora. *“En la política neoliberal que hoy se estrena con la descentralización, que se orienta decididamente a la desregulación y privatización se desmorona la función compensatoria de la escuela y la búsqueda de la igualdad de oportunidades y se desvanecen los presupuestos humanistas de promover mediante la vivencia cultural, la reflexión y la experimentación, el desarrollo autónomo de los individuos y la utilización crítica del conocimiento.”* (Pérez, 1998, p. 135).

#### **4. Estado, educación y privatización**

Es fundamental reconocer los cambios que se están produciendo día con día en el mundo, así como a las repercusiones positivas y negativas. En los procesos de cambio no todos ganan, algunos pierden y hay quien pierde más que otros. Es indudable que las nuevas tecnologías informacionales están revolucionando el mundo. Aprovechar lo mejor de ellas es una tarea de quienes están participando del quehacer educativo.

*“Según Manuel Castells (1998) para entender la actual reestructuración del capitalismo en su transición del industrialismo al informacionalismo habría que tomar en consideración cuatro puntos fundamentales: a) La influencia de la economía globalizada en la organización de la producción y de los mercados, que desde mediados de la década de los setenta marcó una fuerte línea divisoria con lo que venían siendo sus modos organizativos anteriores. b) Dichos cambios organizativos interactuaron con la difusión de las tecnologías de la información, aunque en general fueron independientes y las precedieron en firmas comerciales como el complejo Kalmar en Volvo en Suecia o las fábricas de automóviles Toyota en Japón. c) El objetivo prioritario de tales cambios organizativos, lo que se viene conociendo como toyotismo, conjuntamente con la interconexión de empresas en forma de redes multidireccionales, fue hacer frente a la incertidumbre causada por el rápido ritmo en el entorno económico, institucional y tecnológico de las empresas, aumentando la flexibilidad en la producción, gestión y comercialización. Las grandes empresas comienzan así a establecer alianzas estratégicas entre sí. Acuerdos referidos a tiempos, mercados, productos y algunos procesos. Este tipo de estrategias permite enfrentarse a la incertidumbre de los mercados con mayor eficacia, ayuda a satisfacer las demandas de consumo a un ritmo más rápido y, también, sirve para generarlas.*

*d) Muchos de estos cambios organizativos trataron de redefinir los procesos de trabajo y las prácticas de contratación, introduciendo el modelo de 'producción escueta' con el objeto de ahorrar mano de obra mediante la automatización de puestos de trabajo, el control informatizado del trabajador, el trabajo subcontratado, la reducción de la producción y la supresión de capas directivas. Surge así lo que se conoce como 'empresa hueca', es decir, 'una empresa especializada en la intermediación entre la financiación, la producción y las ventas al mercado en virtud de una marca comercial prestigiosa o una imagen comercial'". (Torres, 2001, pp. 16-17).*

La privatización del sistema educativo es una de las estrategias en las que se ha puesto énfasis (desde finales del siglo XX y lo que va del presente) para transformar los sistemas educativos, a nivel mundial; hacerlos entrar a la esfera del mercado, la oferta y la demanda educativa. En el principio del siglo XX y desde el siglo XIX el papel que se le otorgaba a la educación estaba relacionado con los procesos de industrialización; se requería de mano de obra calificada para llevar a cabo las tareas de la industria y del taller. Se requería un mínimo de escolaridad para algunos puestos, como el de obrero y dentro de la empresa y la comunidad se requería de profesiones como para administrar y hacer frente a los conflictos entre propietarios.

A esta manera de concebir el papel de la educación para la sociedad, del momento, la oferta educativa era escasa y por ello se promovía aumentarla y lograr que un mayor número de niños acudieran a los centros escolares. Se configuraron sistemas educativos que daban educación sobre todo a quienes, desde antes, tenían mejores condiciones para permanecer en el sistema, familias con posibilidades económicas o con una visión de la educación como una oportunidad de progreso social y personal en la vida productiva para alcanzar un lugar en un estrato social con algún tipo de privilegio.

A partir de las sociedades industrializadas y con economías capitalistas, encontramos los gérmenes de la visión de mercado, pues en esta etapa, tener educación, tener un título escolar, permitía una inserción distinta en la sociedad: es el inicio de la visión meritocrática.

Para la mayoría de los países capitalistas, en la segunda mitad del siglo XX, se lograba paulatinamente que la mayoría de los niños y de las niñas tuvieran un espacio en los centros escolares y con ello acceso a un cierto capital cultural. Es el momento del auge de la posición meritocrática para la educación. *"Los sistemas educativos aparecen como el árbitro más imparcial para facilitar la distribución de los seres humanos en la estructura de clases y grupos*

*sociales.*” (Torres, 2001, p. 78). Sobre esa concepción ha gravitado la realidad de la desigualdad social y, por tanto, la imposibilidad de ciertos grupos de población a lograr permanecer en las escuelas, o a lograr obtener las más altas credenciales académicas necesarias que los lleve a ocupar una buena posición social y económica.

No mirar la desigualdad social y económica de la población es tanto como apostar a que de manera individual hay que ubicarse en el extremo de mayores beneficios y privilegios, a partir del esfuerzo personal. No se trata de cuestionar la desigualdad, ni de poner como objetivo social su combate, sino pensar que la desigualdad es parte consustancial de la sociedad y por ello sólo hay que salvarse de manera individual de caer en el extremo menos favorecido o salir de ese extremo a toda costa. No existe, bajo esta idea un principio de solidaridad o un fin de combate a las desigualdades, se trata de competir por las mejores credenciales.

En los últimos veinticinco años del siglo XX, nuevamente nos encontramos con procesos económicos, políticos y sociales que habrán de dar una nueva fisonomía a los países desarrollados y no desarrollados. Entre los más importantes acontecimientos tenemos que el capitalismo quedó sin el contrapeso de lo que se conoció como el mundo socialista; además, la incorporación a la vida productiva y a la vida cotidiana de los avances del desarrollo tecnológico, transformó procesos productivos y sociales.

La política neoliberal que enarbolan los dirigentes políticos de los países más desarrollados y de su élite económica va a generar, en muy poco tiempo, efectos perversos sobre los pueblos, y no solamente sobre los países más pobres sino en sus propias economías. Hoy en día, la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor que en la década de los 70; cada día hay mayores tasas de desempleo y no solamente para aquellos que carecen de algún tipo de certificación académica, sino también para quienes con un título universitario, ayer se le prometía un espacio laboral y un ingreso suficiente para él y su familia.

Los efectos de la política neoliberal se van a expresar en el ámbito de la educación: *“reaparece así con más fuerza la lucha desde la derecha política y desde los grupos empresariales más poderosos para reformar los sistemas educativos para hacerlos más competitivos y con mayor capacidad para diferenciar y jerarquizar a la población.”* (Torres, 2001, p.79). Así, la competencia

que se centra en cada individuo frente a otro u otros es el mecanismo para ser el mejor; queda ausente el tema de la solidaridad y del progreso colectivo.

La participación democrática, la construcción de instituciones políticas para salvaguardar y hacer posible el ejercicio de los derechos de los más pobres, de las minorías, de los discapacitados, de los menos favorecidos, choca de frente con la concepción de las libertades y de las leyes del mercado como los dos pilares del funcionamiento de las sociedades capitalistas y “democráticas”. Por ello, se ataca la participación del Estado, y se exige que se restrinja sus funciones en términos de protección contra la violencia externa o interna, protección del territorio y como árbitro en controversias entre particulares.

Las críticas puntuales al Estado en materia de sus acciones educativas son que no ha logrado impartir una educación de calidad, y que la responsabilidad de que los niños y jóvenes sean educados no debe ser del Estado, sino de sus familias. Lo que va en contra de la determinación de paliar las desigualdades sociales. La igualdad de oportunidades como un principio de justicia social queda de lado y se le da su lugar a la competencia, a la búsqueda de credenciales académicas para utilizarlas como herramientas que permitan acceder al mundo de la jerarquización. La concepción de educación se ubica entonces en el espacio del mercado, es una herramienta para competir en el mercado. Queda limitada a la esfera de la racionalidad instrumental. A la educación se le otorga un papel sumamente limitado para la vida de las personas.

El proceso para privatizar la educación contiene además la propuesta de que cada familia se haga responsable de que sus hijos acudan a recibir educación, pero, al mismo tiempo, las familias elijan el centro escolar al que desean que sus hijos acudan, como una preferencia hacia un bien cualquiera. Se le da la connotación de un bien de consumo que debe estar en el mercado, ofertado por muy diversos productores, y que las familias representan la demanda. Esto significa que en la familia y no en la sociedad, en las comunidades, se deposita la responsabilidad de orientar el curso de la educación.

Detrás de la propuesta de que las familias elijan una escuela para sus hijos se encuentran cuestionamientos con relación a la eficacia con que se prestan los servicios; se compara entre los servicios públicos y los servicios privados. A los primeros se les etiqueta de

ineficientes, e ineficaces. A los segundos, por el simple hecho de compartir las reglas de la competitividad de un mercado, son considerados como más capaces de lograr la eficacia.

Debemos recordar que cualquier actividad privada tiene como fin el obtener beneficios. Sin embargo, es distinto considerar al servicio educativo como un bien de consumo cualquiera y en nada diferente a cualquier otro que se encuentre en el mercado; o reconocerlo como un bien público, lo que *“significa un compromiso con todos los seres humanos, no únicamente de aquellos que, por haber nacido en el seno de una determinada familia, tienen recursos para ello.”* (Torres, 2001, p. 88)

Las reflexiones basadas en la eficacia, en la eficiencia suplen a los esfuerzos por preguntarse sobre otros fines de la educación que no sean la estrecha mirada de racionalidad económica. ¿La educación sólo es importante en la sociedad, como mecanismo para separar y jerarquizar a los individuos en una sociedad? Así, de entre quienes cuestionan la eficacia de las instituciones públicas, *“el Banco Mundial es quizá la institución más preocupada por lo que considera excesos en el gasto público en educación, de ahí su obsesión por reducirlo... Así abogan por concentrar eficientemente la inversión pública en la educación básica y recurrir en mayor medida al financiamiento familiar de la enseñanza superior.”* (Torres, 2001, p. 90).

En relación con la educación básica, no queda descartada la posibilidad de las contribuciones privadas, provenientes de miembros de la comunidad y de empresas que participen para solventar los gastos de mantenimiento y mejora de la infraestructura de los planteles escolares. Otra modalidad, más extrema, es que las familias elijan el centro escolar al que desean que sus hijos asistan y para ello el gobierno entregue a las familias por cada niño un “cheque o bono escolar”.

Esta variante de financiamiento público a la educación tiene su expresión en Chile, *“un país en el que más de un tercio del alumnado de enseñanza primaria está matriculado en colegios privados financiados a través de cheques escolares, podemos constatar el mejor éxito de los centros públicos.”* (Carnoy 1999 en Torres, 2001, p.131).

La elección de parte de los padres de familia de un centro escolar pone a competirlas por una población, que además se encuentra en una etapa de decrecimiento de tipo demográfico; pero también los gobiernos que han iniciado programas de mejora de calidad educativa, en un sentido de competitividad con otras instituciones educativas, se ubican en el

espacio de la competencia tipo mercado libre. *“Pero el simple hecho de hablar de competitividad obliga a pensar en ganadores y en perdedores”*. (Torres, 2001, p. 134) Habrá por tanto escuelas públicas y privadas buenas y malas. Habrá escuelas de excelencia y escuelas comunes, sin ningún tipo de reconocimiento. Entonces, detrás de las “buenas” escuelas es posible encontrar grandes sorpresas, por ejemplo, que los alumnos son preparados para la evaluación de la calidad y el colegio no está orientado por un proyecto educativo propio con una visión y una misión que cumplir.

Con la competitividad se deja atrás, o por lo menos en segundo término, la comprensividad, la consideración de la desigualdad económica y cultural de los niños y sus familias, la atención de necesidades especiales, el objetivo de la igualdad de oportunidades. El camino de la competitividad inspirada en el pensamiento neoliberal conduce hacia una sociedad jerarquizada, en un nuevo estilo, con mayores desigualdades; y abre la puerta a la posibilidad de la discriminación.

## 5. La educación, el Estado y la socialización

*“Las reformas más características de los años 90 se han denominado reestructuradas, apoyadas en las consignas de equidad, calidad, diversidad y eficiencia. Su característica esencial es el actuar no tanto en los comportamientos de los profesores o sobre los currícula, sino alterando las reglas básicas de funcionamiento del sistema educativo y de los centros escolares.”*. (Gimeno, 1998, p. 255).  
Reubicación del poder en la educación.

Para que la universalización de la educación fuera posible, la institución del Estado jugó el papel de hacer posibles el ejercicio de las libertades individuales y de los derechos; uno de ellos, la educación, que en principio no era un derecho, pero que producto del quehacer social se convirtió en derecho y deber. *“La socialización fuera del ámbito familiar ha sido competencia de la organización política de la sociedad”*. (Gimeno, 1998, p. 273). La política educativa enarbolaba un proyecto para toda la sociedad e irradiaba un destino a toda ella.

Ahora presenciamos un cambio, a partir de una crítica a las condiciones de funcionamiento de la organización escolar, producto de esa política educativa clásica, se señalará la ineficiencia en el uso de los recursos que el Estado hace, entre otras cosas. *“Modelo de*

*política educativa universalizadota, democrática e ilustrada que ha sido objeto de crítica desde muy temprano: no estaba tan claro que la acción del Estado y el aparato escolar, bajo su proclama de salvaguardia del interés común, defendiera siempre los derechos de todos por igual y que fuese realmente universal su acción benefactora o definitivamente igualadora.”* (Gimeno 1998, p. 258). Sin embargo, es necesario adelantar que parece que la desconfianza en relación con la acción estatal en educación se acentúa en relación con los objetivos de la educación. Hay cada vez más llamados de atención en relación con los propósitos que cumplen los centros escolares.

Una primer elemento a considerar para llegar a explicar las expresiones de poca confiabilidad en la educación, sobre todo en relación con sus objetivos. Es *“consecuencia de la globalización económica, militar, política y cultural, producida por los procesos de integración de mercados y por la explosión de las comunicaciones, (que) los Estados nación clásicos han visto erosionadas su autoridad y su legitimidad... en la medida que los organismos internacionales y compañías multinacionales asumían sus poderes en el establecimiento de políticas económicas y financieras.”* (Gimeno, 1998, p.260). En apariencia se da un éxito de las esferas económicas del mundo, con la presencia de las compañías multinacionales y cuando los organismos internacionales asumen tareas de dar dirección económica, política y cultural a un conjunto de países. Si el mundo económico tiene un poder de definición por encima de los estados nacionales, entonces es posible entender la presencia cada vez mayor de los criterios de eficiencia económica y eficaz distribución de recursos.

Con ello, el resurgimiento de la ideas liberales, reformuladas y actualizadas al mundo globalizado actual, tiene un espacio de cultivo y crecimiento en las sociedades. Cabe explicitar que a partir de los criterios de eficiencia, eficacia, se exalta el tema de la libertad de los individuos y de las empresas para definir sus destinos sin acotamientos del Estado. La libertad, la eficiencia y la eficacia en la distribución de recursos, relega el tema de la igualdad. Por ello, se trata de una reubicación del poder en las sociedades; lo que el Estado haga sólo puede orientarse hacia la burocracia y un tamaño desmedido que ha creado deseconomías, uso ineficiente de recursos. Éste representa el discurso de la corriente conservadora, pero que hoy encuentra oídos entre algunos grupos sociales.

Reubicar el poder entre los actores sociales, se expresa en un planteamiento en donde, los estados ceden espacios a la “sociedad civil”. En espacios concretos de la educación, los centros escolares, se hace un llamado para que los padres y “los hijos” se conviertan en los

consumidores de un mercado, el mercado de la educación. Y los centros escolares asumir el rol de productores que compiten por la preferencia de los consumidores. El Estado sólo es un árbitro, y el concepto de solidaridad se trastoca por el de caridad, puesto que en último caso, la presencia de la desigualdad, producto de la nueva política, tendría que ser compensado por el Estado, o por la sociedad civil con la buena voluntad de los que tienen más. Así se deslegitima el *“papel de los Estados en la socialización de los ciudadanos y en la difusión de un proyecto cultural a través de la escuela”*. (Gimeno, 1998, p. 266).

La escuela como construcción cultural en la modernización, sustituyó a los padres en muchos aspectos de su autoridad y en sus funciones. La escuela de la modernidad llega a un punto en que las familias empiezan a percibir ineficiencia en ellas para cumplir con sus funciones, y con ello ponen en duda que la escuela contenga aún un proyecto mínimo afín que complazca a todos los grupos sociales.

Es comprensible que en ciertos grupos sociales educados se manifieste incertidumbre acerca de lo que sucede a diario con sus hijos en un plantel escolar, pero no todos los padres tienen el mismo capital cultural para establecer un diálogo con los actores que representan a la escuela. Ni tampoco existe una visión homogénea de lo que se debe enseñar en la escuela. Habrá que considerar esas diferencias para más contrastarlas con las características de un mercado. La educación tendrá que ver menos con un mercado.

El diálogo sobre la educación tiene como posibilidad iniciar por preguntar: ¿qué proyecto de sociedad?; ¿qué proyecto de educación se pretende?; ¿a quién concierne la educación? Y ¿qué es lo que corresponde a cada uno de los actores involucrados? *“Crear un nosotros cuanto más amplio mejor en torno a las escuelas e implicarlas en la comunidad es un objetivo esencial para hacer de la educación una de las palancas de la democracia”*. (Apple y Beane, 1997, en Gimeno, 1998, p. 277).

Los estudiantes encuentran en la escuela un espacio de relación con otros niños o jóvenes, en donde se encuentran las visiones de cada uno de ellos y se generan relaciones propias y específicas en cada uno de los contextos. Es difícil encontrar otro espacio de socialización de este tipo. En otros encuentros sociales en que puedan participar como la asistencia a la iglesia, al club deportivo, o en el encuentro familiar las relaciones que se establecen son de menor duración, en torno a otro tipo de conocimiento o restringidos a un mismo nivel



socioeconómico y cultural, lo que lo dota de características significativamente diferentes. A los espacios de escolarización.

De regreso a la idea de mercado, la posición conservadora insinúa que la libertad es lo que debe regir la educación, pero a diferencia del trato a otros mercados nunca hace referencia al asunto de quien soporta los costos más importantes de la educación; y sobre todo, si consideramos la educación en los países pobres. La posición liberal tampoco llega hasta las últimas consecuencias de sus modelos que sería que el Estado no destine recursos para este fin.

En términos del costo del servicio educativo, *“donde encontramos concentraciones irregulares de población,... es desigualmente costoso y entraña diferencias de calidad de los servicios. La ratio alumnos profesor hace el coste de la escolarización más rentable en una ciudad, cuando las aulas se llenan, que en un pueblecito donde puede haber una decena de niños.”* (Gimeno, 1998, p. 301). En la visión de la educación como mercado a fin de cuentas tiene como consecuencia no mirar la desigualdad que mina una perspectiva de búsqueda de la democracia; y se intenta evitar la racionalidad de pensar a la educación como un bien público, como aquél que considera la libertad, pero también la solidaridad, así, como basado en un proceso de comunicación, lleve al diálogo.

## **CAPÍTULO V**

### **5. El Gasto Público en Educación Básica**

#### **5.1 Educación y gasto**

En materia educativa, México tiene importantes cambios por hacer: el gobierno, los maestros, y la sociedad en general, están preocupados porque el país requiere atender este renglón que considerando el entorno nacional e internacional implica cambios que son insoslayables.

En los capítulos anteriores se ha señalado con detalle el proceso de globalización entendido este en su configuración económica, social y política. Asimismo, se ha hecho referencia a los importantes cambios que la educación en términos de su filosofía, su práctica pedagógica y su gestión se han dado a nivel mundial del que no escapa nuestro país.

El desarrollo de las naciones en la actualidad se mide por el caudal de conocimientos que posean. La llamada economía del conocimiento es la clave para poder competir en el concierto mundial de las naciones. A diferencia de lo que ocurría en la primera fase del desarrollo capitalista, en la que las riquezas estaban sustentadas en activos tangibles, la tierra, la capacidad instalada de la industria; ahora el eje de la economía se sustenta en el renglón de los servicios y, en particular, en el desarrollo científico del conocimiento y la innovación tecnológica.

Este cambio radical en la dinámica económica y social actual significa para los pueblos la necesidad de impulsar cambios en la educación, en la investigación científica y en las ciencias duras como las aplicadas y, desde luego, en el área humanística. Porque el soporte de la planta productiva está en función directa de los avances en la investigación y ésta deviene de manera natural en el área educativa, aunque ciertamente los grandes consorcios tienen sus propias áreas de investigación. Sin embargo, como es evidente los cuadros científicos de las empresas se alimentan de los egresados de las universidades e instituciones de educación superior.

De esta suerte, la educación se convierte en un factor estratégico para cualquier país que desee incorporarse a un mercado altamente competitivo en el cual los grandes bloques

comerciales que se han integrado desarrollan una furiosa carrera por los espacios económicos. El caso de China e India son paradigmáticos. Ambas naciones dedican enormes sumas a la educación y han impulsado una estrategia en donde sus estudiantes se desplazan de manera masiva a las universidades de Estados Unidos y Europa. Ciertamente es que no solamente por esta condición dichos países están creciendo de manera acelerada. Existen otros factores de orden social y político que también entran en juego. Pero, sin duda, no se puede omitir de ninguna forma a la educación como uno de los factores que inciden en esa ruta exitosa por la que transitan China e India en el presente.

Los últimos gobiernos en México han reconocido este entorno mundial y han orientado la política educativa para poder situar a nuestro país en la ruta de la globalización y la competencia económica mundial. Sin embargo, reconocemos que el esfuerzo que se está haciendo es insuficiente porque tenemos que superar rezagos históricos que el sistema educativo nacional arrastra desde hace muchos años y que limitan la modernización de dicho sistema. En un afán de simplificación pero a su vez de esclarecimiento de lo que pasa en materia educativa en México, y desde el punto de vista del contenido de este capítulo, **el Gasto Público en Educación Básica**, se tienen que definir los grandes perfiles sobre los cuales se orientan las erogaciones que el Gobierno ejerce año tras año. En el cuadro siguiente se muestran los recursos asignados a las funciones de desarrollo social, dentro de los que está la educación.

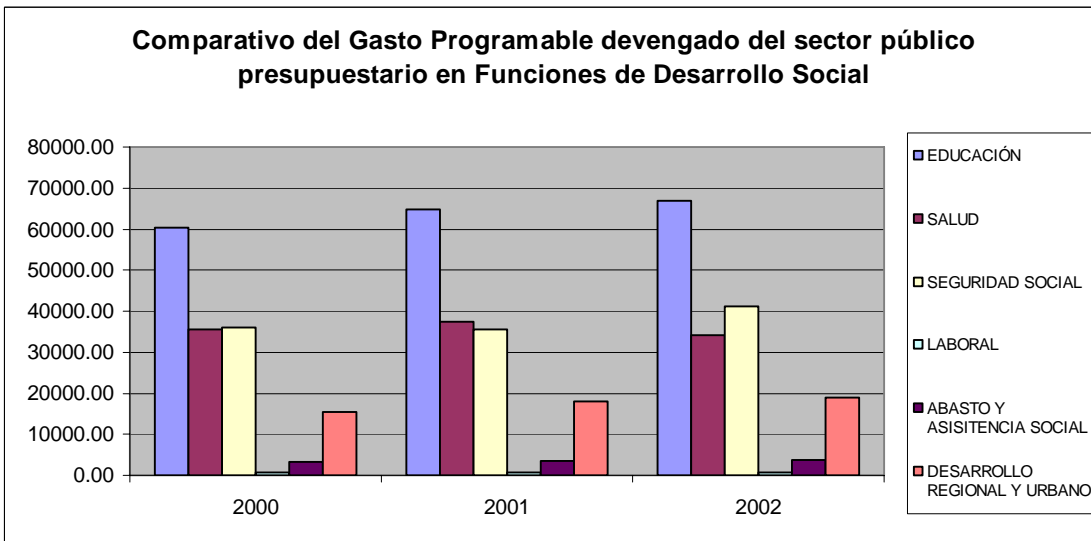
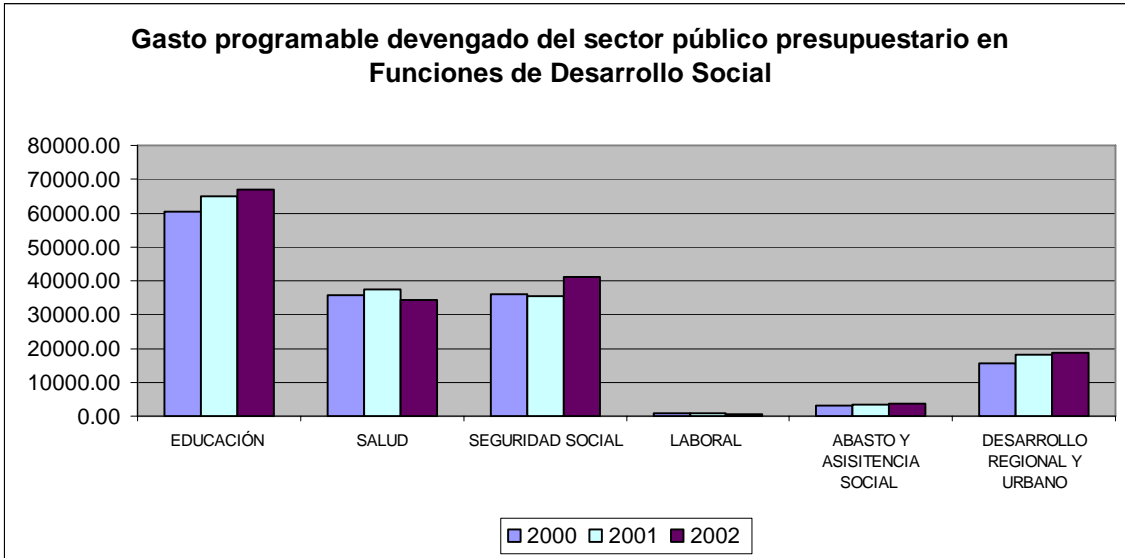
**Cuadro 1**

**Gasto Programable devengado del sector público presupuestario por clasificación funcional (Funciones de Desarrollo Social)**

(Millones de pesos constantes a precios de 1993)

FUNCIONES	2000	2001	2002
	Ejercido	Ejercido	Ejercido
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>60,427.47</b>	<b>64,825.15</b>	<b>66,914.70</b>
<b>SALUD</b>	<b>35,625.30</b>	<b>37,353.06</b>	<b>34,252.38</b>
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>36,021.25</b>	<b>35,541.70</b>	<b>41,238.57</b>
<b>LABORAL</b>	<b>785.88</b>	<b>730.61</b>	<b>640.82</b>
<b>ABASTO Y ASISTENCIA SOCIAL</b>	<b>3,159.41</b>	<b>35,19.64</b>	<b>3,759.03</b>
<b>DESARROLLO REGIONAL Y URBANO</b>	<b>15,552.59</b>	<b>18,075.49</b>	<b>18,848.89</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 – 2004, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 - 2005, SHCP.



Como lo muestran las gráficas anteriores, es en la función de educación donde se concentran más los recursos presupuestarios, siguiéndole las funciones de salud y las que corresponden a seguridad social. Asimismo, si observamos el comportamiento de la función de educación, su crecimiento promedio en estos tres años fue del 5.2%.

Por otra parte, y en primer término, se debe reconocer el peso específico del gasto educativo dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Históricamente, las partidas presupuestales asignadas a la educación han sido las más significativas dentro del gasto público. En la actualidad dichas partidas están integradas por el Ramo 11, Ramo 25 y Ramo

33, la sumatoria de estos tres ramos más los montos que diversas Secretarías de Estado destinan a la educación, constituyen el total de este renglón. Es preciso señalar que casi un tercio de la población en México está inscrita dentro del Sistema Educativo Mexicano. Para la Educación Básica, el Ramo 33 es de particular interés porque a través de él fluyen los fondos federales que alimentan a las entidades federativas, excepto al Distrito Federal.

**Cuadro 2**

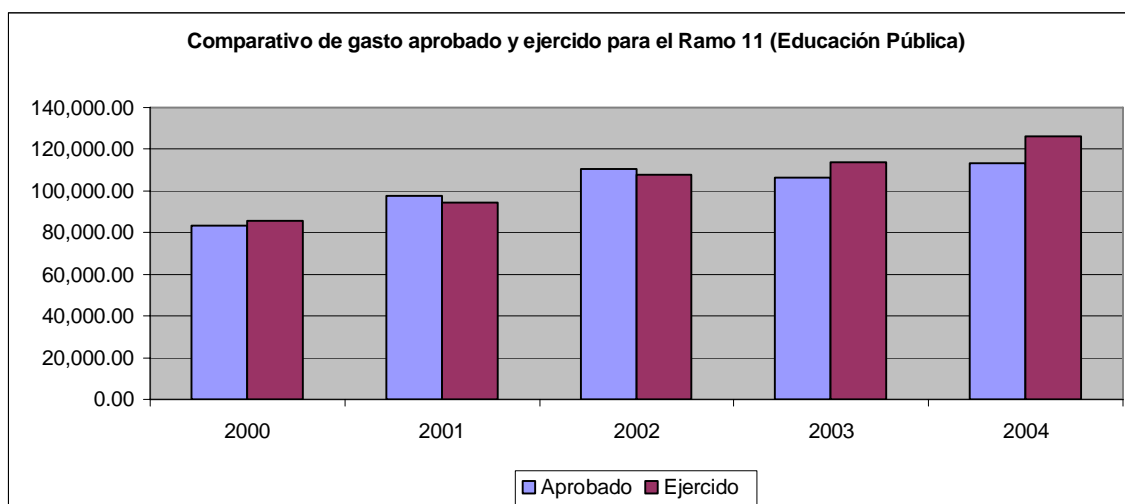
**Evolución del Gasto Público en Educación, 2000-2005**  
**Ramos Educativos<sup>1</sup>**  
(Millones de pesos corrientes)

RAMOS	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido
<b>RAMO11 EDUCACIÓN PÚBLICA</b>	83,436.2	85,550.8	97,568.6	94,380.9	110,376.5	107,991.5	106,355.1	113,699.7	113,414.1	126,203.1	127,668.4	
<b>RAMO25 PREVISIONES Y APORTACIONES PARA LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL</b>	22,850.7	13,682.2	24,943.0	14,799.3	21,807.9	15,677.6	23,915.7	17,671.5	29,762.4	16,933.9	36,085.6	
<b>RAMO 33 FONDOS EDUCATIVOS<sup>2</sup></b>	107,538.2	117,315.3	124,101.5	133,459.9	137,710.7	144,122.7	148,461.9	159,549.1	159,372.7	165,534.2	167,318.9	

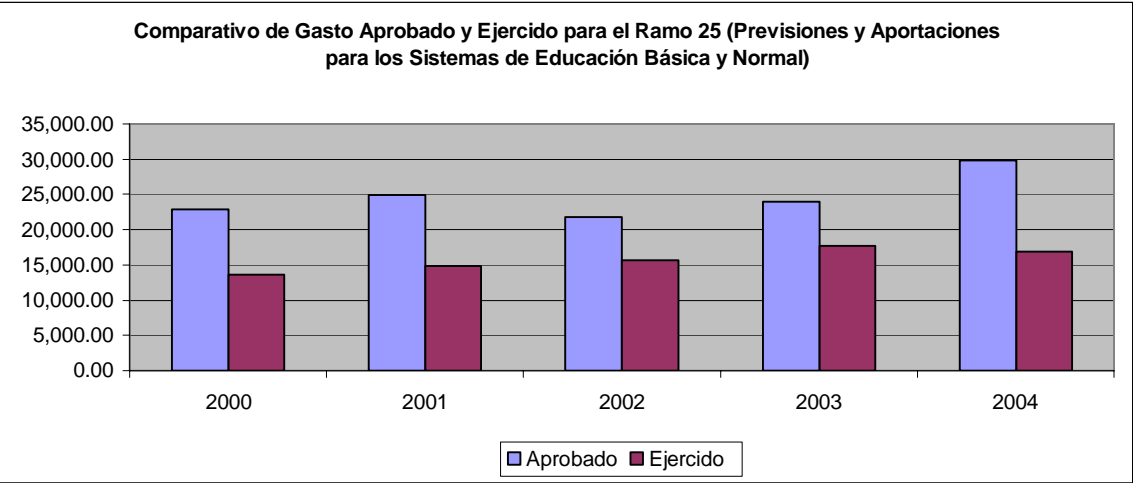
1/ El gasto por función difiere del presupuesto del ramo, debido a que el ramo involucra varias funciones. Aquí las diferencias se explican por el gasto en la seguridad social en los ramos 11, 25 y 33.

2/ Incluye FAEB Y FAETA.

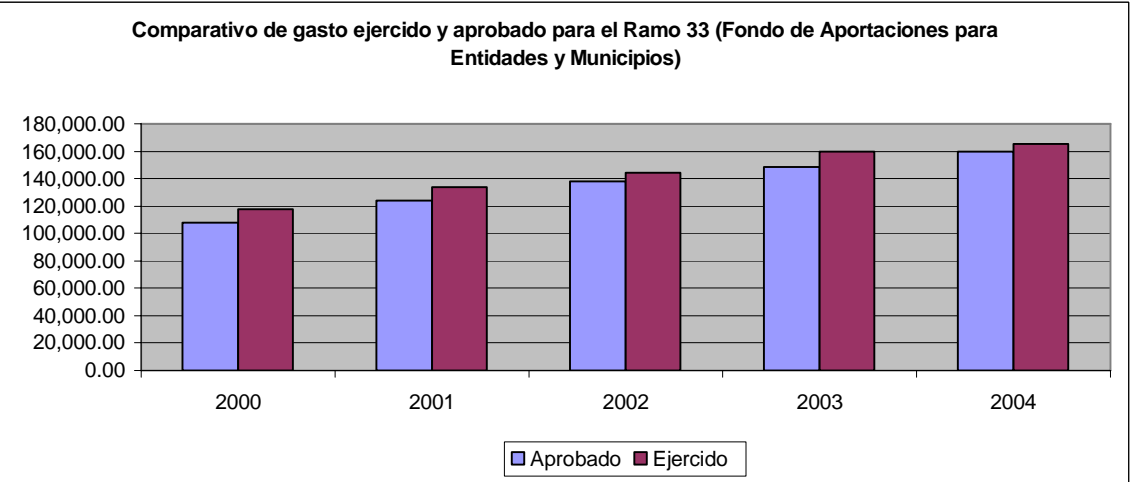
**Fuente:** Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 - 2005, SHCP.



En esta gráfica se puede observar que para el año 2000 existió un sobreejercicio de recursos, para los años 2001 y 2002 se presentaron subejercicios de recursos; y para los dos últimos se presentaron sobreejercicios. Es preciso mencionar que estos fenómenos no deberían presentarse ya que no se cumple con el principio de equilibrio presupuestario, dicho principio es ingresos igual a gasto.



Por lo que respecta al Ramo 25, se presenta en toda la serie de 2000 – 2005 subejercicios de recursos. Es decir, se gastaron menos recursos de los que se habían aprobado.



En lo que se refiere al Ramo 33, en toda la serie de 2000 – 2005 se presentaron sobreejercicios. Es decir se gastaron más recursos de los que se habían aprobado.

### Cuadro 3

#### Evolución del Gasto Público en Educación, 2000-2005 Ramos Educativos<sup>1</sup>

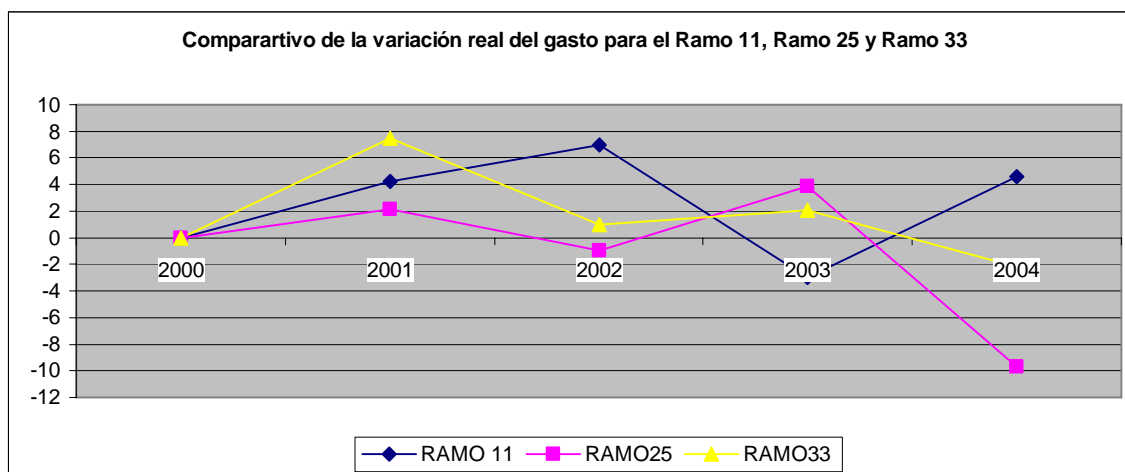
(Millones de pesos constantes a precios de 1993)

RAMOS	2000	2001	2002	2003	2004	Variación porcentual anual				
	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	2000	2001	2002	2003	2004
<b>RAMO11 EDUCACIÓN PÚBLICA</b>	24,973.23	26,021.04	27,837.17	27,016.04	28,262.44	0	4.20	6.98	-2.95	4.61
<b>RAMO25 PREVISIONES Y APORTACIONES PARA LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL</b>	3,993.99	4,080.20	4,041.24	4,198.90	3,792.25	0	2.16	-0.95	3.90	-9.68
<b>RAMO 33 FONDOS EDUCATIVOS<sup>2</sup></b>	34,245.64	36,795.21	37,150.77	37,910.26	37,070.41	0	7.44	0.97	2.04	-2.22

1/ El gasto por función, difiere del presupuesto del ramo, debido a que el ramo involucra varias funciones. Aquí las diferencias se explican por el gasto en la seguridad social en los ramos 11, 25 y 33.

2/ Incluye FAEB Y FAETA.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 - 2005, SHCP.



Por lo que respecta al crecimiento real de los Ramos 11, 25 y 33, se puede señalar que los ramos en los cuales se han presentado una tendencia más regular son el 11 y el 33.

Los cuadros siguientes muestran datos sobre el presupuesto aprobado y ejercido para el Fondo de Aportaciones para Entidades y Municipios (Ramo 33); y de los dos Fondos de Aportaciones que se canalizan por el Ramo 33, estos son: Fondo de Aportaciones para la

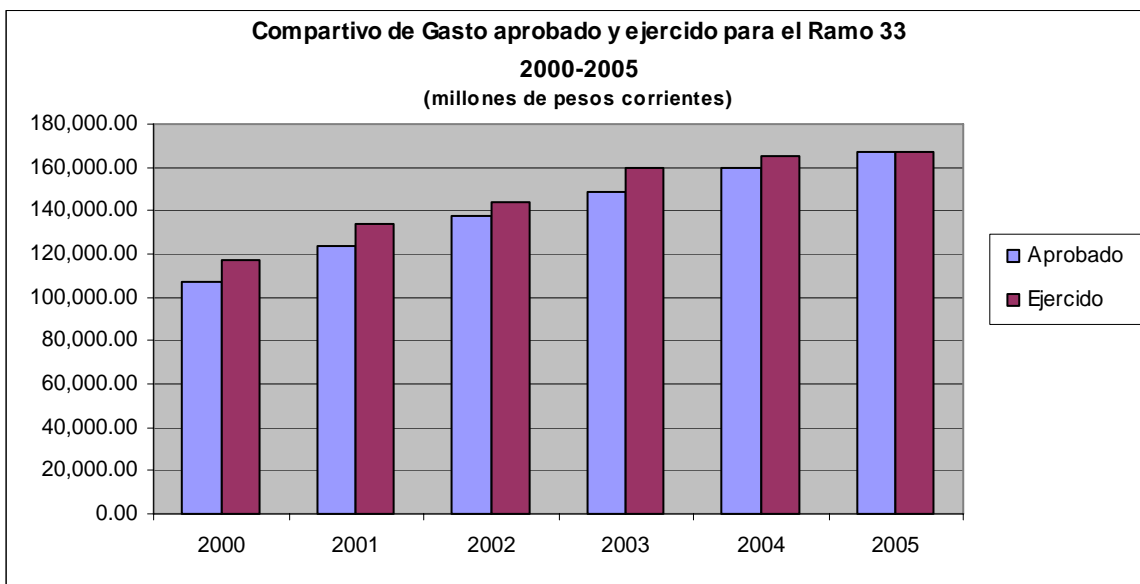
Educación Básica y Normal (FAEB); y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

**Cuadro 4**

**Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2005**  
**Evolución del Gasto Aprobado y Ejercido Descentralizado para Educación**  
(Millones de pesos corrientes)

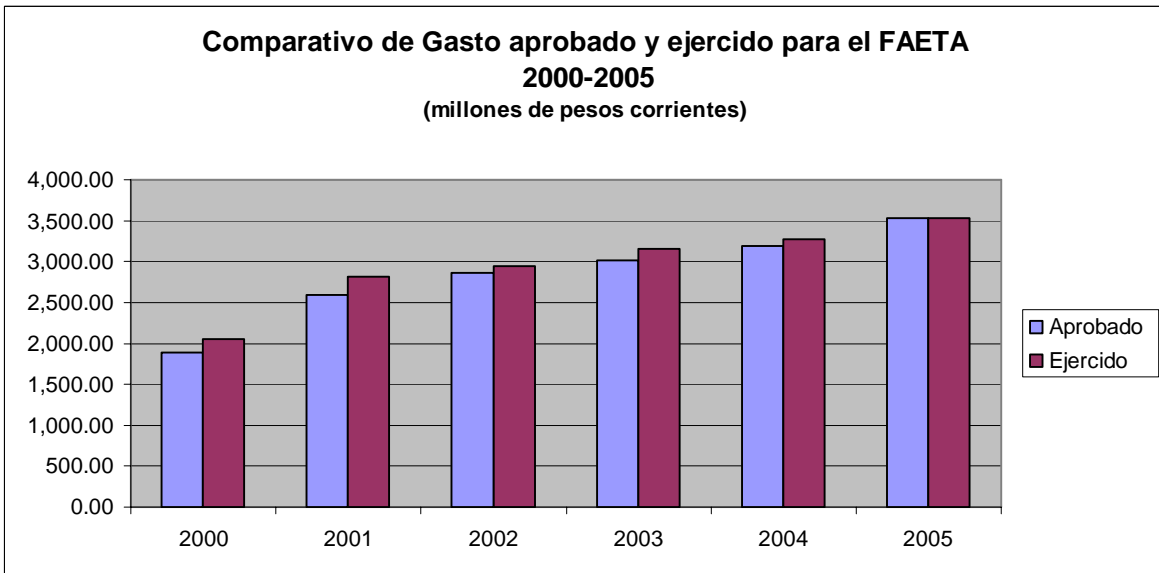
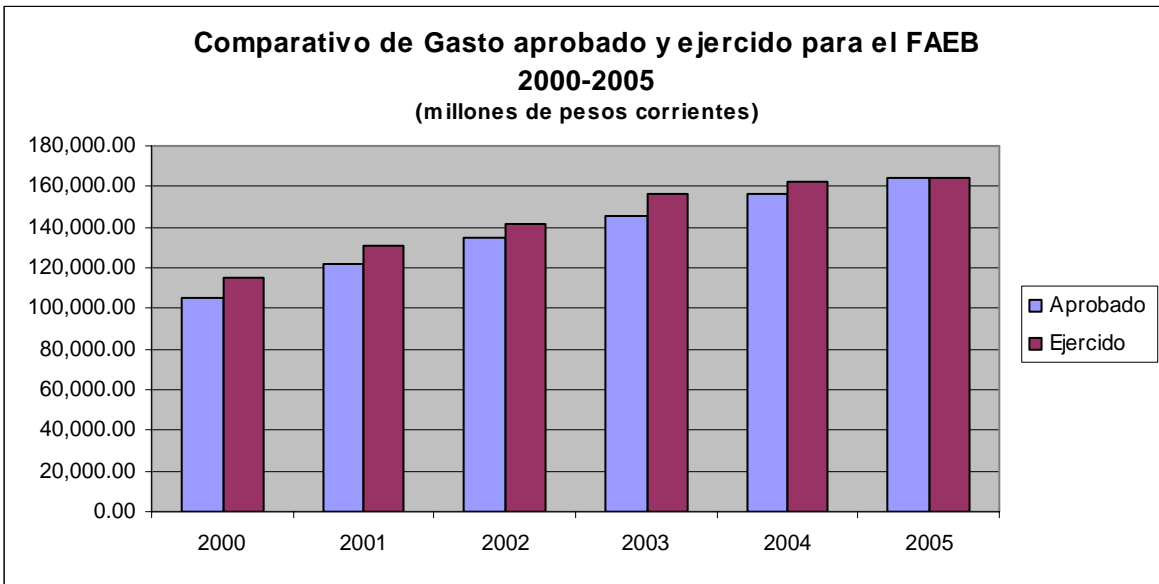
RAMOS Y FONDOS	2000		2001		2002		2003		2004		2005
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado
RAMO 33 FONDO DE APORTACIONES PARA ENTIDADES Y MUNICIPIOS	107,538.30	117,315.30	124,101.50	133,459.90	137,710.70	144,122.70	148,461.90	159,549.10	159,372.70	165,534.20	167,318.90
FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)	105,652.50	115,263.70	121,511.60	130,648.40	134,848.50	141,175.90	145,445.90	156,392.50	156,184.10	162,265.20	163,789.10
FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA)	1,885.80	2,051.60	2,589.90	2,811.50	2,862.20	2,946.80	3,016.00	3,156.60	3,188.60	3,269.00	3,529.80

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación.



Este gráfico refleja que el gasto aprobado para el Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), siempre es menor al gasto ejercido. Con el que se llega a la conclusión de que se ha caído en sobreejercicios de gasto.





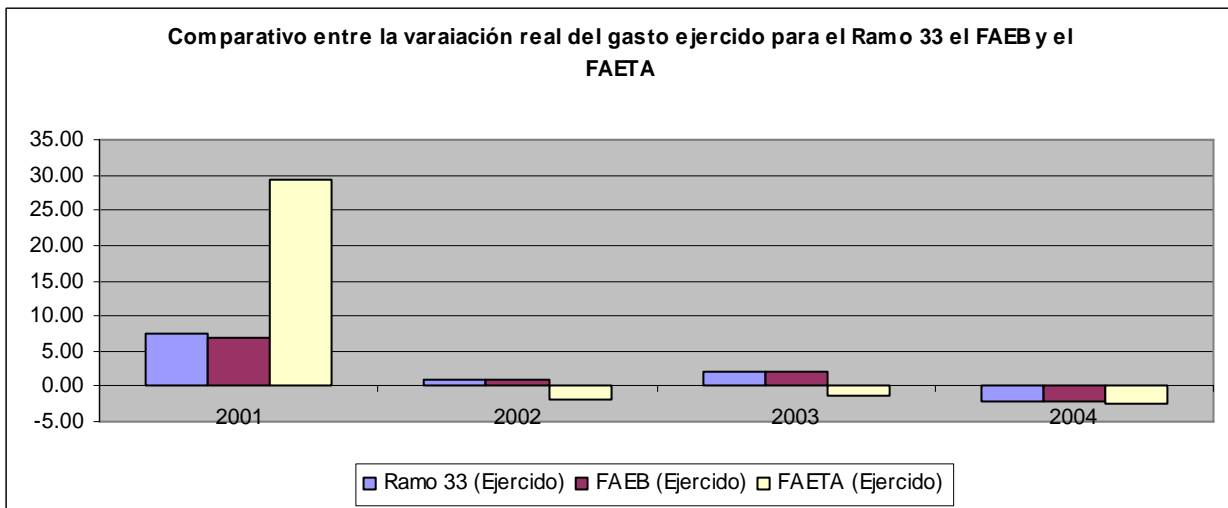
En las dos gráficas anteriores se muestra un comparativo entre el gasto aprobado en el PEF y el gasto ejercido para el FAEB y el FAETA, se puede observar el mismo fenómeno de sobrejercicio, tal y como sucedió con el Ramo 33. Esto es entendible por que estos dos Fondos se canalizan por medio de ese Ramo.

En los siguientes cuadros se muestran las variaciones reales sobre el presupuesto ejercido para el Ramo 33 y de los dos Fondos de Aportaciones que se canalizan por el Ramo 33, FAEB y FAETA.

**Cuadro 5**  
**Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2005**  
**Evolución del Gasto Ejercido Descentralizado para Educación.**  
(Millones de pesos constantes a precios de 1993)

RAMOS Y FONDOS	2000	2001	2002	2003	2004	Variación porcentual anual				
						2000	2001	2002	2003	2004
	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido					
RAMO 33 FONDO DE APORTACIONES PARA ENTIDADES Y MUNICIPIOS	34245.64	36795.21	37150.77	37910.26	37070.41	0	7.44	0.97	2.04	-2.22
FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)	33646.76	36020.07	36391.17	37160.22	36338.33	0	7.05	1.03	2.11	-2.21
FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA)	598.88	775.14	759.60	750.04	732.07	0	29.43	-2.00	-1.26	-2.39

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2005, SHCP.



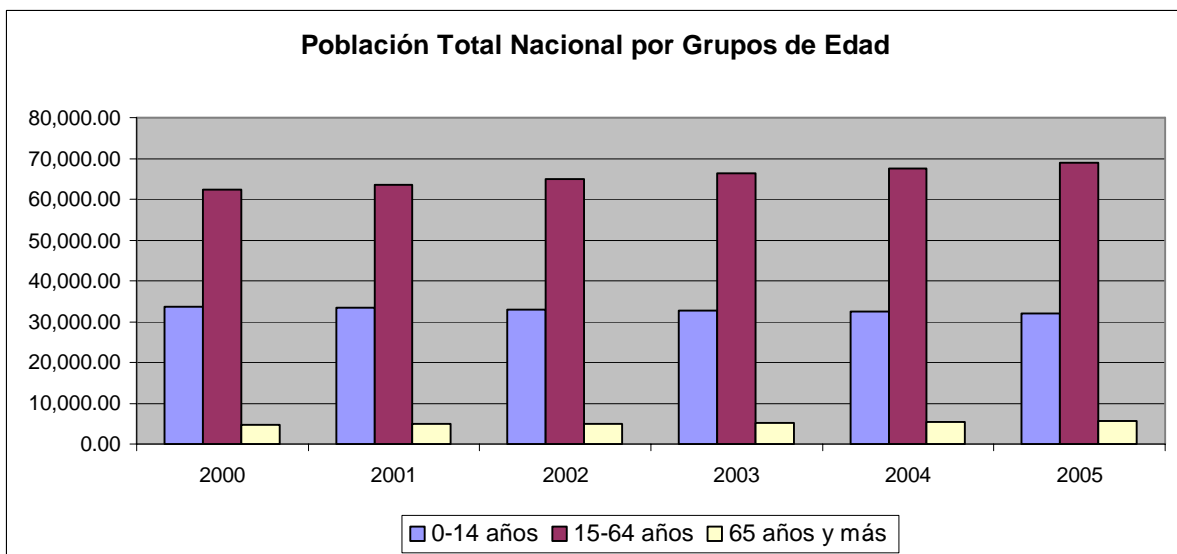
Por lo que respecta al crecimiento real de los fondos el FAEB y el FAETA se puede argumentar que es el FAEB es el que ha tenido un crecimiento más constante pero tendiendo a la baja; mientras que el FAETA presenta una tendencia hacia el decrecimiento.

Como segundo elemento que define la estructura interna de la composición del gasto está la atención por niveles educativos. Dicha estructura está en función directa de la pirámide poblacional en edad de estudiar y su comportamiento obedece a la dinámica demográfica. En este momento se aprecia un decrecimiento de los alumnos que estudian la primaria y un repunte que es cada vez más importante a partir de la secundaria en adelante.

**Cuadro 6**  
**Población Total Nacional**  
(miles de personas)

<b>GRUPOS DE EDAD</b> <b>AÑO</b>	<b>0-14</b>	<b>15-64</b>	<b>65 y más</b>
<b>2000</b>	33,557.9	62,326.3	4,685.1
<b>2001</b>	33,325.2	63,641.0	4,860.0
<b>2002</b>	33,045.9	64,952.5	5,041.6
<b>2003</b>	32,727.4	66,256.4	5,229.7
<b>2004</b>	32,373.0	67,552.3	5,424.6
<b>2005</b>	31,982.8	68,842.4	5,626.4

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población, diciembre 2002. Serie histórica basada en la conciliación demográfica a partir del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000 y proyecciones por tamaño de localidad, 2003.



Por lo que respecta a la pirámide poblacional, se puede señalar que hay una clara tendencia hacia la baja en los grupos de edad de 0 a 14 años, y es donde se ubica principalmente la demanda de los servicios de educación básica. Por otro lado, se muestra una clara tendencia de crecimiento en los grupos de edad de 15 a 64, que es donde se concentra la demanda de servicios educativos tales como el de media superior, el superior y posgrados.

**Cuadro 7**  
**Ingreso corriente total por deciles de hogares**  
**Tercer trimestre de 2000 y 2005**  
 (Porcentaje)

Deciles de hogares	2000	2005
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
I	1.5	1.6
II	2.6	2.9
III	3.6	3.9
IV	4.6	4.9
V	5.3	6.0
VI	7.1	7.4
VII	8.8	9.1
VIII	11.3	11.7
IX	16.1	16.0
X	38.7	36.4

**NOTA:** Los hogares a nivel nacional están agrupados en los deciles de acuerdo con su ingreso corriente total trimestral. Los hogares que tuvieron cero ingreso corriente monetario, se clasifican en el primer decil.

**FUENTE:** INEGI. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2000 y 2005.* Aguascalientes, Ags., México.

En lo que se refiere a la distribución del ingreso se puede argumentar conforme al comparativo que se muestra respecto al años 200 y 2005, que son las familias más son las que concentran la mayor parte del ingreso nacional; mientras las familias más pobres son las que acumulan menos del ingreso nacional.

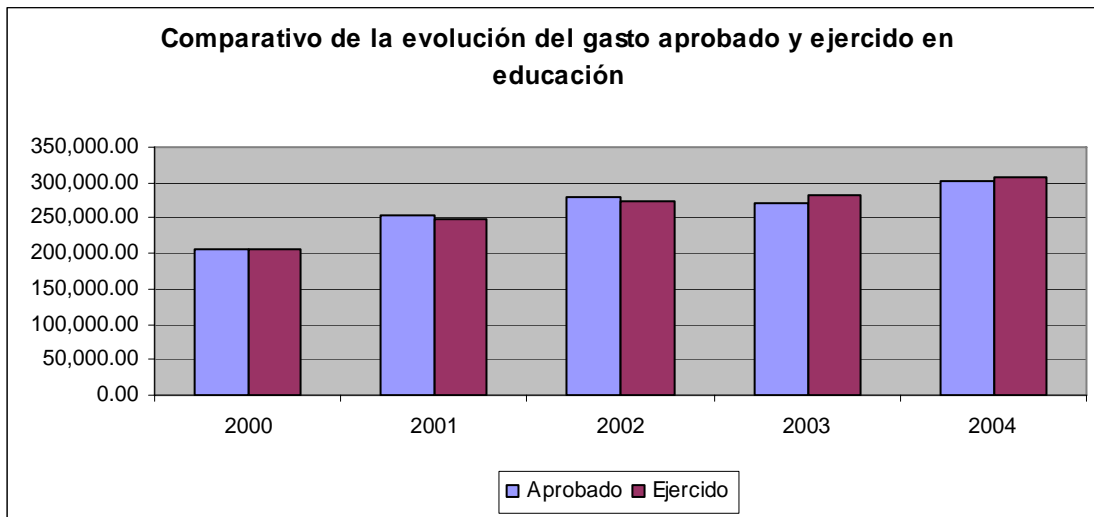
**Cuadro 8**

**Evolución del Gasto Público en Educación 2000-2005**  
**Por niveles educativos, de acuerdo a la clasificación funcional 1/**  
(Millones de pesos corrientes)

FUNCIÓN	2000		2001		2002		2003		2004		2005
	Aproba do	Ejercido	Aproba do	Ejercido	Aproba do	Ejercido	Aproba do	Ejercido	Aproba do	Ejercido	Aproba do
<b>EDUCACIÓN</b>	205,841.9	207,006.4	255,405.4	249,502.8	278,171.2	275,161.5	270,477.9	282,548.2	301,484.8	307,066.3	332,602.1
<b>EDUCACIÓN BÁSICA</b>	131,386.5	130,117.7	163,021.8	160,593.4	177,515.3	177,285.4	175,929.5	182,690.9	210,972.1	209,492.3	229,369.5
<b>EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR</b>	19,932.8	21,592.0	24,021.2	25,752.8	26,781.3	26,487.5	25,262.8	28,865.0	30,686.7	31,727.5	31,561.4
<b>EDUCACIÓN SUPERIOR</b>	25,776.2	29,105.0	30,971.4	32,500.5	37,536.3	37,972.9	37,634.6	39,967.6	39,310.9	43,248.7	44,214.9
<b>EDUCACIÓN DE POSGRADO</b>	2,242.8	2,453.9	3,048.4	3,369.7	2,964.8	3,070.4	3,598.9	3,784.1	3,838.1	3,829.1	3,505.7
<b>EDUCACIÓN DE ADULTOS</b>	4,103.7	4,529.8	5,061.5	5,007.6	5,294.3	5,032.8	4,717.3	4,808.7	5,045.3	5,073.5	5,089.5

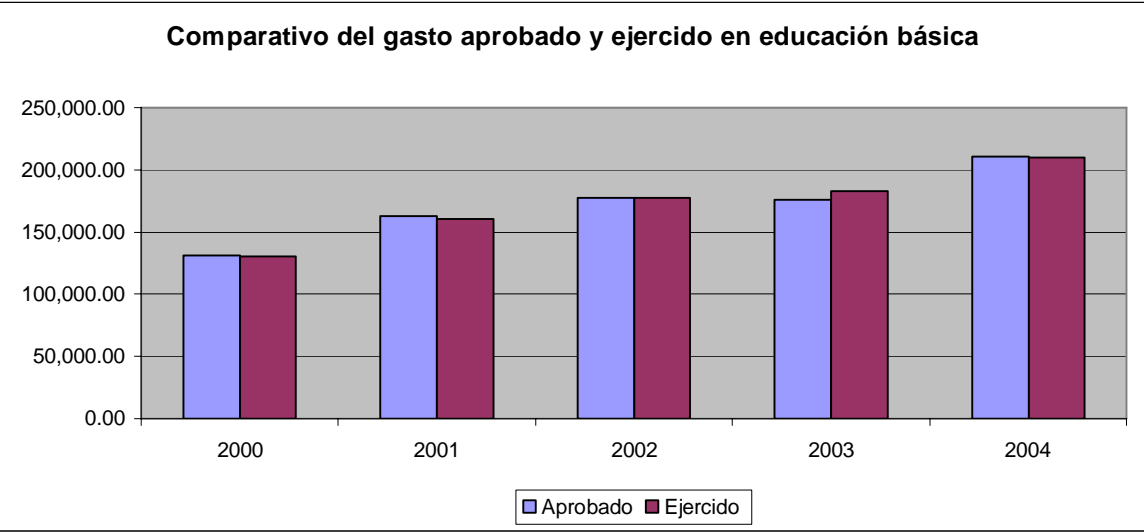
1/ La clasificación funcional se modifica en 2003 y 2004, por lo que se pierde la posibilidad de una comparación. Las cifras para educación básica en 2003, se estimaron dentro de la subfunción otros servicios educativos, ya que en la clasificación funcional que se empleo en ese año, no se encuentra el desglose para este nivel.

**Fuente:** Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 - 2004 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 - 2005, SHCP

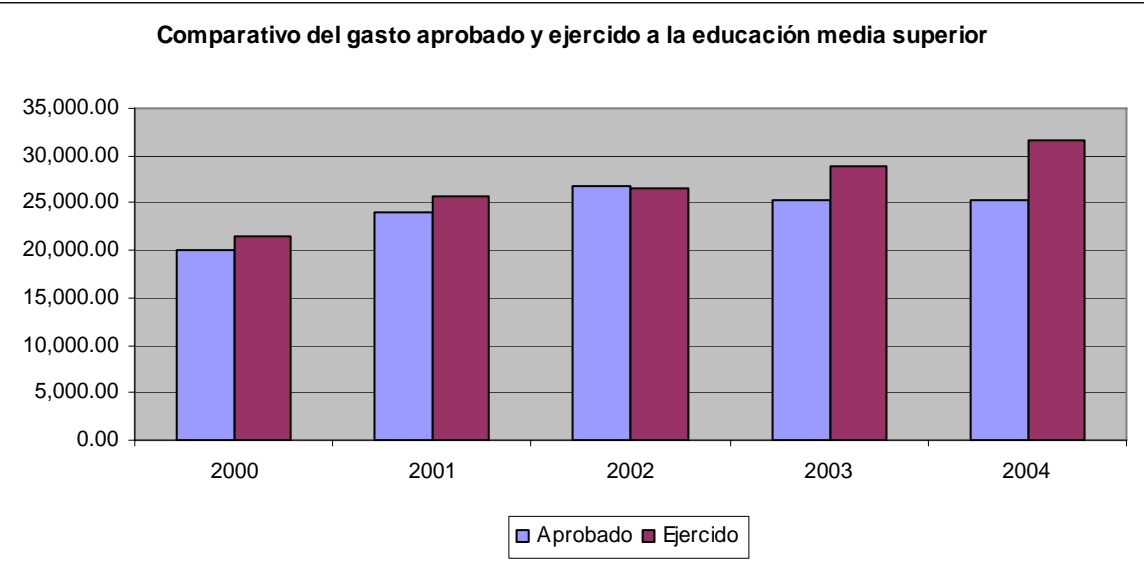


La tendencia que muestra la evolución del gasto aprobado y ejercido en la función de educación es la siguiente: para el año 2000 se presenta un sobreejercicio de recursos, para los años 2001 y 2002 se presenta un subejercicio de recursos y para los años 2003 y 2004

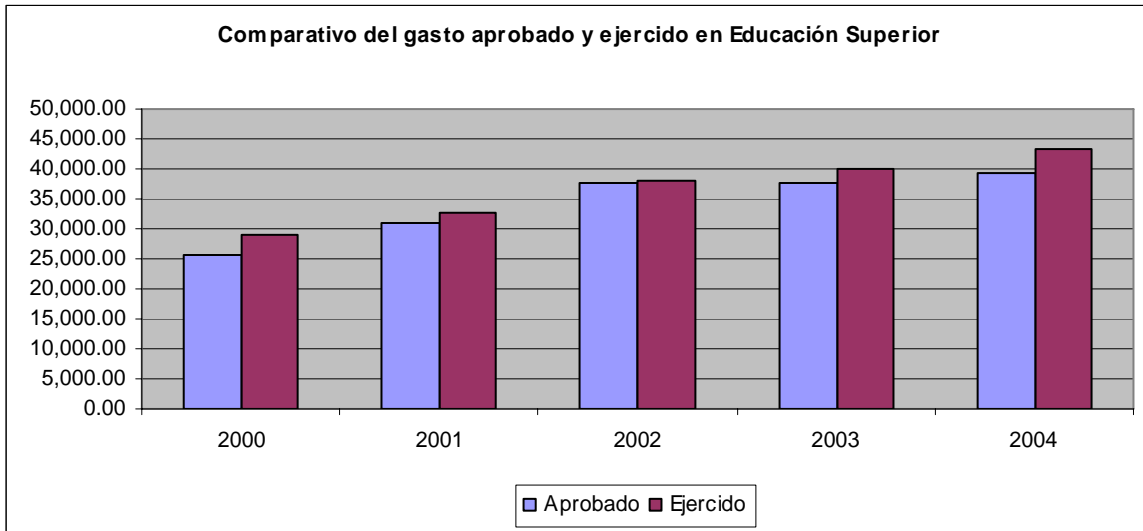
se presentan sobreejercicios. Haciendo el análisis de este rubro se puede señalar que nunca se gasto conforme lo aprobado en el PEF.



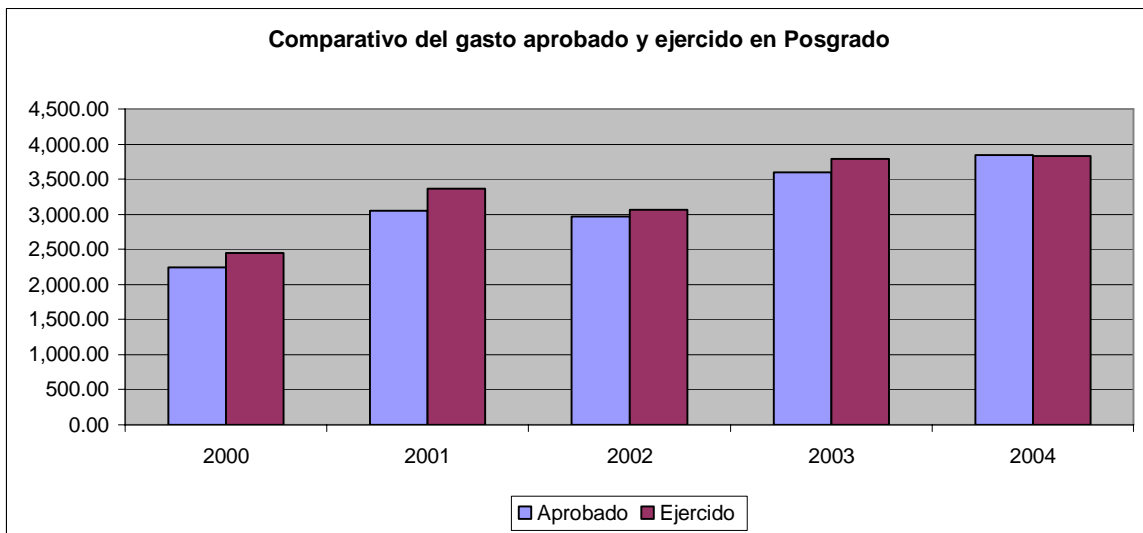
En lo que se refiere a la análisis del gasto aprobado y ejercido para la educación básica, se puede señalar que en los año del 2000 al 2002 y en el 2004 se subejerció el gasto; solamente en el año 2003 se presenta un sobreejercicio de gasto.



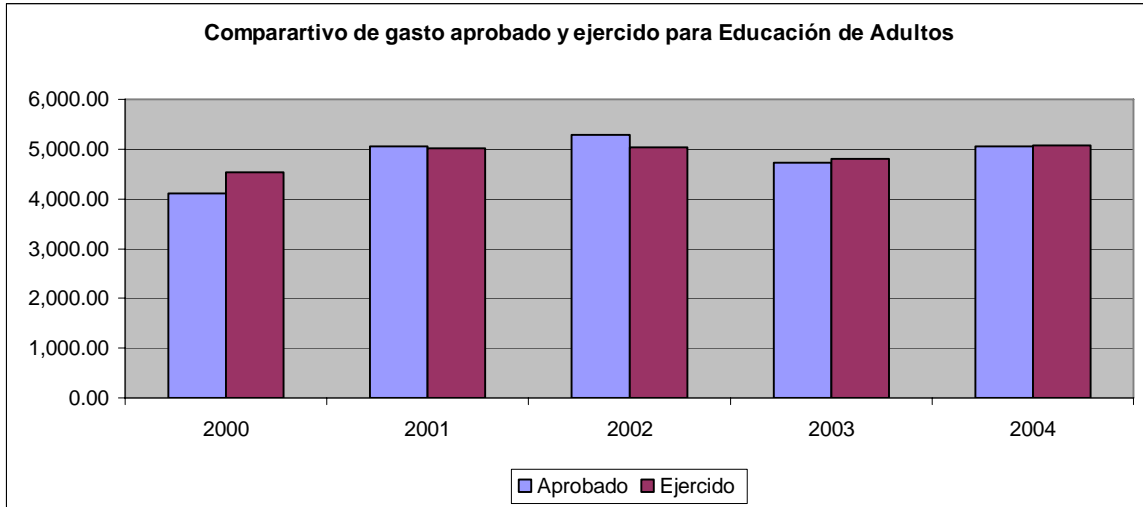
Es preciso señalar que la tendencia que muestra la educación media superior es hacia los sobreejercicios de gasto, ya que para los años 2000, 2001, 2003 y 2004 se presenta el fenómeno señalado anteriormente.



La tendencia que muestra la evolución del gasto aprobado y ejercido en la educación superior es hacia los sobreejercicios de gasto.



En lo que respecta al gasto aprobado y ejercido para el posgrado, éste muestra una tendencia hacia los sobreejercicios, ya que en los primeros cuatro años del 2000 al 2003 se presenta este fenómeno; y solamente para el 2004 se subejercio el gasto.



La tendencia que muestra la evolución del gasto aprobado y ejercido en la educación para adultos es la siguiente: para el año 2000 se presenta un sobreejercicio de recursos, para los años 2001 y 2002 se presenta subejercicio de recursos y para los años 2003 y 2004 se presentan sobreejercicios de gasto.

**Cuadro 9**

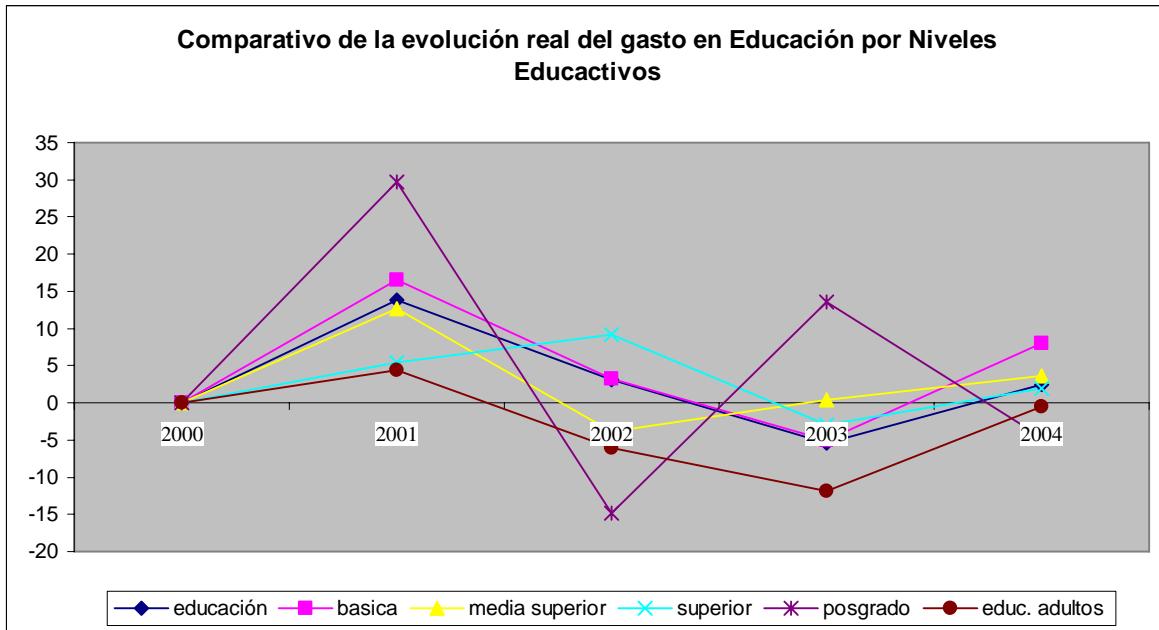
**Evolución del Gasto Público en Educación 2000-2005**  
**Por niveles educativos, de acuerdo a la clasificación funcional 1/**  
(millones de pesos constantes a precios de 1993)

RAMOS Y FONDOS	2000	2001	2002	2003	2004	Variación porcentual anual				
						2000	2001	2002	2003	2004
	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido					
<b>EDUCACIÓN</b>	60,427.47	68,788.51	70,928.88	67,135.91	68,765.69	0	13.84	3.11	-5.35	2.43
<b>EDUCACIÓN BÁSICA</b>	37,982.81	44,275.98	45,699.18	43,408.95	46,914.57	0	16.57	3.21	-5.01	8.08
<b>EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR</b>	6,302.95	7,100.11	6,827.73	6,858.58	7,105.19	0	12.65	-3.84	0.45	3.60
<b>EDUCACIÓN SUPERIOR</b>	8,496.07	8,960.46	9,788.34	9,496.65	9,685.29	0	5.47	9.24	-2.98	1.99
<b>EDUCACIÓN DE POSGRADO</b>	716.32	929.03	791.46	899.14	857.50	0	29.70	-14.81	13.60	-4.63
<b>EDUCACIÓN DE ADULTOS</b>	1,322.30	1,380.61	1,297.31	1,142.59	1,136.18	0	4.41	-6.03	-11.93	-0.56

1/ La clasificación funcional se modifica en 2003 y 2004, por lo que se pierde la posibilidad de una comparación. Las cifras para educación básica en 2003, se estimaron dentro de la subfunción otros servicios educativos, ya que en la clasificación funcional que se empleó en ese año, no se encuentra el desglose para este nivel.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 - 2004 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 - 2005, SHCP





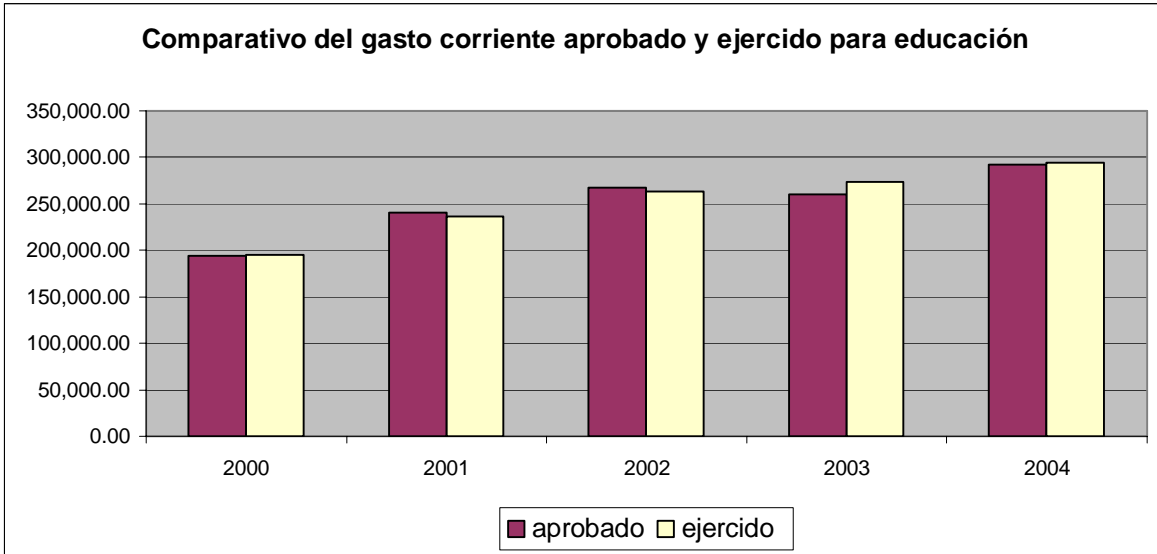
El crecimiento real del gasto en los que se refiere a la función de educación fue de 3.5 en promedio. En lo que se refiere a niveles educativos el que revela mayor crecimiento es el de posgrado con un 5.9%; siguiéndole la educación básica con 5.7%, y son estas las que muestran un crecimiento. En tercer término esta la educación superior con un 3.4% y en cuarto la educación media superior con un 3.2 manifestando un crecimiento menor y por último esta la educación para adultos con -3.5% la cual muestra un claro decrecimiento.

El tercer aspecto se refiere al destino del Gasto Público considerando si éste se orienta hacia el pago de maestros y administrativos o, si apoya la creación y el mantenimiento de la infraestructura física de los centros escolares. En México, a diferencia de otros, el pago de servicios al personal es muy alto.

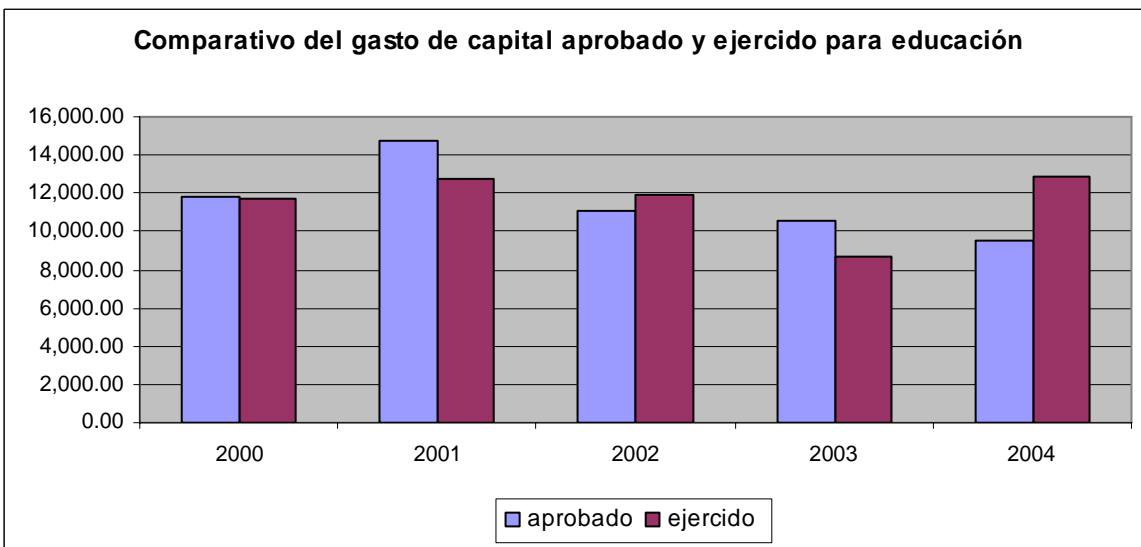
**Cuadro 10**  
**Evolución del Gasto Público en la Función Educación 2000 - 2005**  
**Capítulos de Gasto**  
(Millones de pesos corrientes)

FUNCIÓN	2000		2001		2002		2003		2004		2005
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado
<b>GASTO TOTAL</b>	205,841.9	207,006.4	255,405.4	249,502.8	278,171.2	275,161.5	270,477.9	282,548.2	301,484.8	307,066.3	332,602.1
<b>GASTO CORRIENTE</b>	194,072.4	195,303.0	240,624.5	236,738.7	267,085.1	263,221.1	259,884.4	273,875.0	291,990.3	294,183.2	319,702.2
<b>SERVICIOS PERSONALES</b>	16,871.1	17,538.4	160,522.9	34,459.5	176,139.1	173,466.7	182,207.2	188,523.2	227,400.7	219,425.7	243,444.8
<b>MATERIALES Y SUMINISTROS</b>	425.8	253.6	868.0	282.7	937.7	542.1	498.2	398.7	3,629.1	3,985.6	3,756.5
<b>SERVICIOS GENERALES</b>	1,476.5	1,633.7	3,406.4	2,512.2	3,728.4	2,655.2	867.4	1,425.3	6,324.6	8,824.5	10,282.5
<b>SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS</b>	175,299.1	175,877.4	66,699.9	65,769.0	80,151.7	79,815.6	66,707.6	73,827.6	54,636.0	-	-
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	11,769.4	11,703.4	14,780.9	12,764.1	11,086.1	11,940.4	10,593.5	8,673.2	9,494.5	12,883.1	12,899.9
<b>SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS</b>	11,499.2	11,499.0	7,380.4	7,479.3	5,595.2	5,114.8	9,588.0	3,693.4	-	-	-
<b>BIENES INMUEBLES</b>	270.3	204.4	1,614.0	933.8	858.3	867.1	948.8	294.2	4,660.8	12,879.1	12,895.9
<b>OBRA PÚBLICA</b>	-	-	1,633.8	-	3,857.8	7.9	-	5.8	4.0	4.0	4.0

**Fuente:** Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 - 2005, SHCP.



La tendencia que muestra la evolución del gasto aprobado y ejercido para el gasto corriente en educación es la siguiente: para el año 2000 se presenta un sobreejercicio de gasto, para los años 2001 y 2002 se presenta subejercicio de gasto y para los años 2003 y 2004 se presentan sobreejercicios de gasto.



En lo que se refiere al gasto de capital la tenencia que muestra el gasto aprobado contra el ejercido es la siguiente: en los primeros dos años 2000 y 2001 se subejercieron recursos, en el año siguiente hubo sobreejercicio de gasto. Para el año 2003 se volvió a realizar un subejercicio de gasto y finalmente para el año 2004 se sobreejercio el gasto.

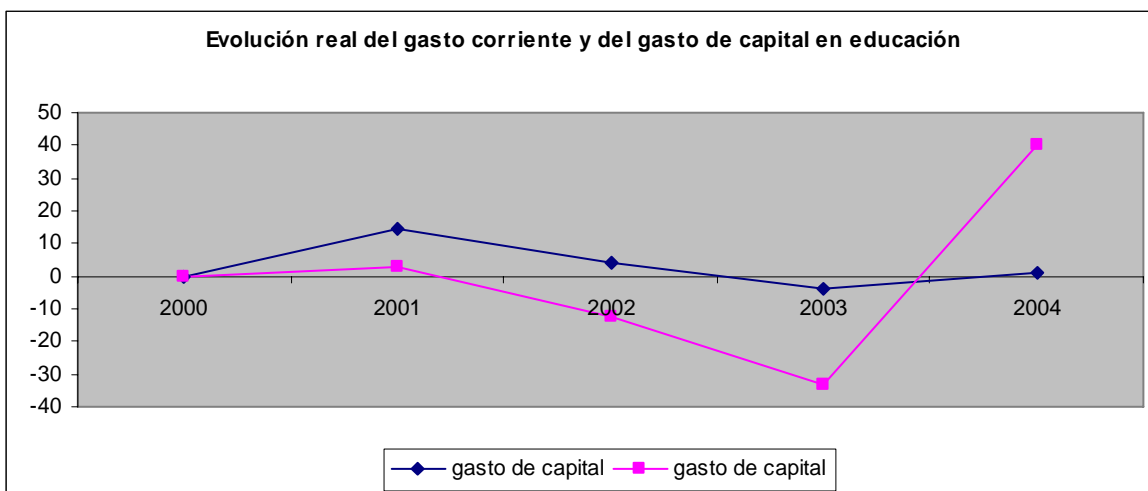
**Cuadro 11**

**Evolución del Gasto Público en la Función Educación, 2000-2005**  
**Capítulos de Gasto**

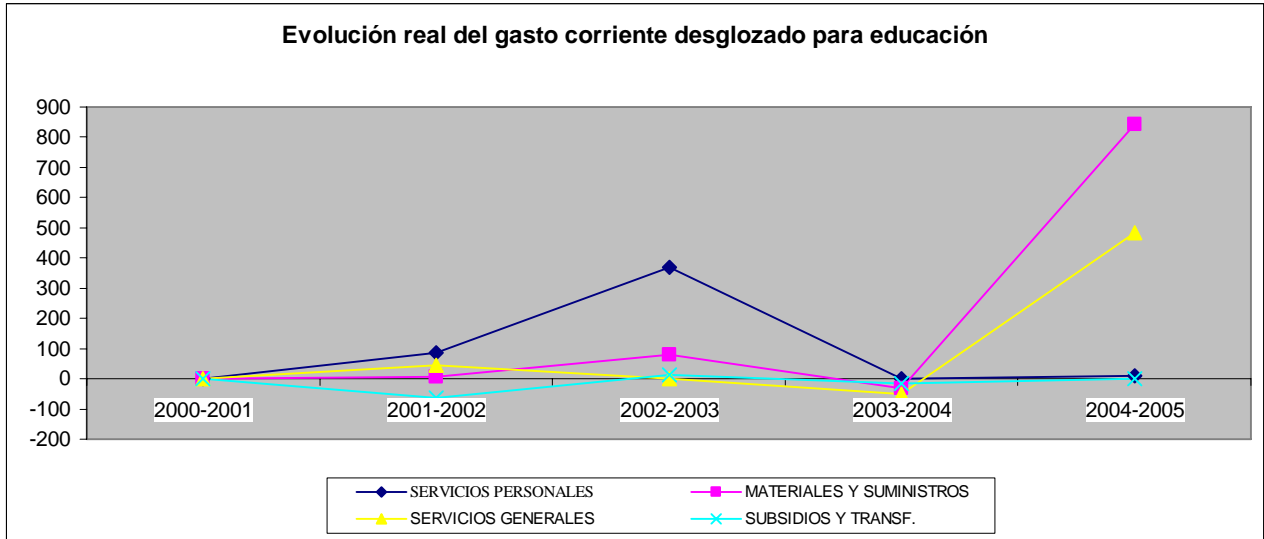
(Millones de Pesos Constantes a precios de 1993)

RAMOS Y FONDOS	2000	2001	2002	2003	2004	Variación porcentual anual				
						2000	2001	2002	2003	2004
	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido					
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>60,427.47</b>	<b>68,788.51</b>	<b>70,928.88</b>	<b>67,135.91</b>	<b>68,765.69</b>	<b>0</b>	<b>13.84</b>	<b>3.11</b>	<b>-5.35</b>	<b>2.43</b>
<b>GASTO CORRIENTE</b>	<b>57,011.12</b>	<b>65,269.42</b>	<b>67,850.98</b>	<b>65,075.08</b>	<b>65,880.59</b>	<b>0</b>	<b>14.49</b>	<b>3.96</b>	<b>-4.09</b>	<b>1.24</b>
SERVICIOS PERSONALES	5,119.65	9,500.57	44,714.83	44,794.75	49,139.09	0	85.57	370.65	0.18	9.70
MATERIALES Y SUMINISTROS	74.03	77.94	139.74	94.73	892.55	0	5.28	79.29	-32.21	842.16
SERVICIOS GENERALES	476.90	692.62	684.44	338.66	1,976.19	0	45.24	-1.18	-50.52	483.53
SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS	51,340.57	18,132.67	20,574.21	17,542.08	-	0	-64.68	13.46	-14.74	-
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>3,416.35</b>	<b>3,519.09</b>	<b>3,077.90</b>	<b>2,060.83</b>	<b>2,885.09</b>	<b>0</b>	<b>3.01</b>	<b>-12.54</b>	<b>-33.04</b>	<b>40.00</b>
SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS	3,356.69	2,062.06	1,318.45	877.58	-	0	-38.57	-36.06	-33.44	-
BIENES INMUEBLES	59.67	257.45	223.51	69.90	2884.20	0	331.48	-13.18	-68.72	4025.91
OBRA PÚBLICA	-	-	2.04	1.38	0.90	-	-	-	-32.33	-35.00

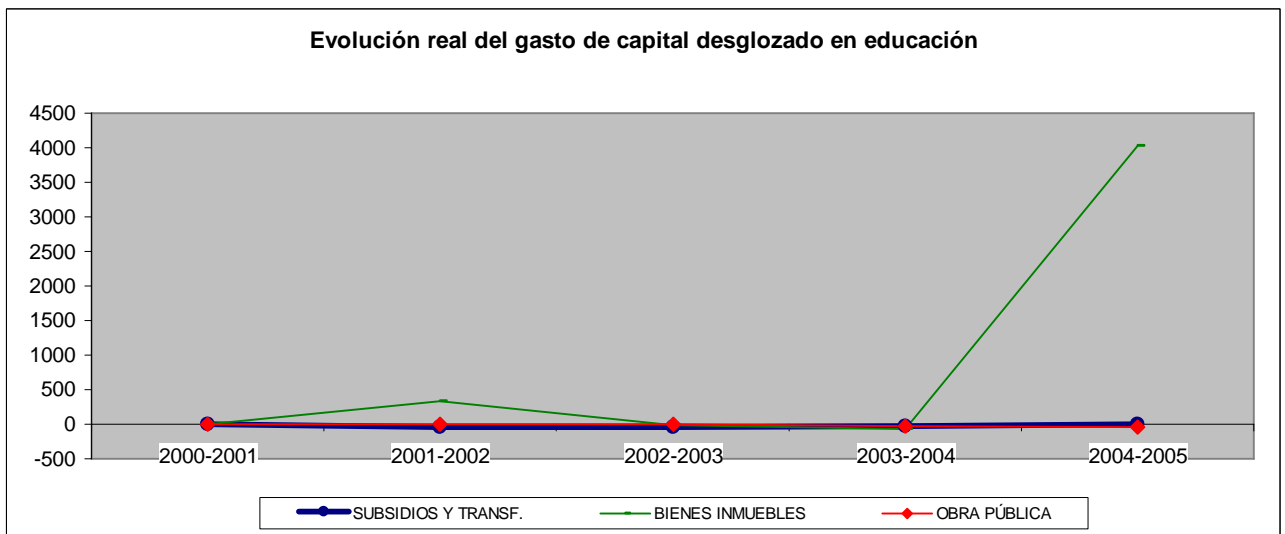
**Fuente:** Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 - 2005, SHCP.



La evolución real del gasto corriente y del gasto de capital muestra la siguiente tendencia: el gasto corriente creció un 3.5% en promedio; en cambio el gasto de capital tuvo un decrecimiento de -2.5%.



Por lo que respecta a los rubros contenidos el gasto corriente el que creció de manera desmedida fue el que corresponde al de materiales y suministros con 223.6% en promedio; siguiéndole el servicios generales con 119.2% en promedio y el de servicios personales con un 116.5% en promedio; siendo el subsidios y transferencias el que presento un decrecimiento del -36.4% en promedio.



Los rubros contenidos en el gasto de capital el que muestra en crecimiento desmedido es el de bienes inmuebles con 1068.8% en promedio, mientras el rubro de subsidios y transferencias creció un 27% y la obra pública decreció en 16.8%.

Un cuarto elemento a considerar es el relativo a la asignación de fondos presupuestales para programas emergentes que tienen que ver con los rezagos históricos de ciertos sectores deprimidos en materia educativa. Asimismo, existen programas que atienden deficiencias propias del sistema educativo como son en la actualidad los Programas de Mejoramiento de la Calidad, Escuelas de Calidad, o el relativo a la Carrera Magisterial para el fortalecimiento de la planta docente, por citar a estos dos.

**Cuadro 12**

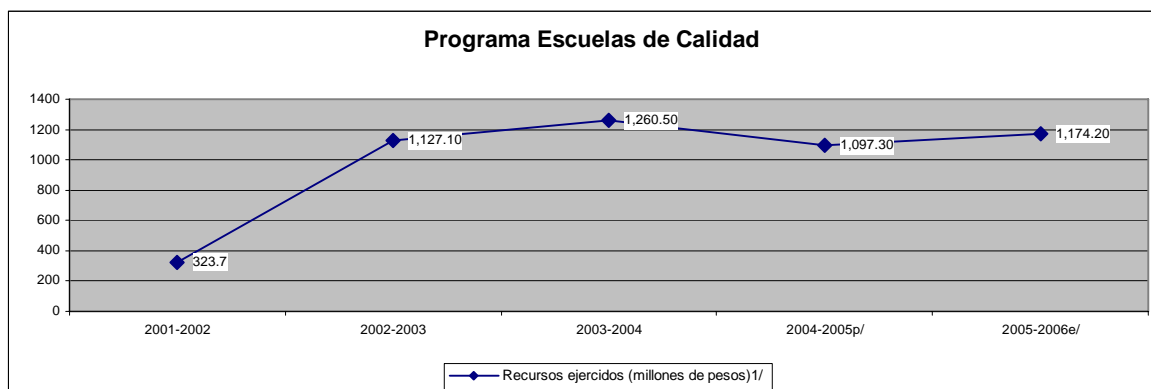
Ciclos escolares	Recursos ejercidos (millones de pesos) <sup>1/</sup>	Número de escuelas apoyadas	Alumnos Atendidos
2001-2002	323.7	2,240	735,288
2002-2003	1,127.1	9,820	2,630,343
2003-2004	1,260.5	15,364	3,797,502
2004-2005 <sup>p/</sup>	1,097.3	21,432	4,913,635
2005-2006 <sup>e/</sup>	1,174.2	21,500	4,927,997

<sup>1/</sup> Se refiere a recursos federales. La suma de los parciales puede no coincidir con el total del redondeo de las cifras.

<sup>p/</sup> Cifras Preliminares.

<sup>e/</sup> Cifras estimadas.

**Fuente:** Presidencia de la República (2005), Quinto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox.



Un quinto elemento del gasto público educativo tiene que ver con los fondos que se destinan a la investigación y al fomento de la cultura. En particular, el primero tiene una importancia estratégica en este momento porque en el descansa la investigación científica y tecnológica que se requiere para poner en consonancia la planta productiva dentro del entorno mundial y aspirar a ser competitivos en los mercados internacionales.

**Cuadro 13**

**Evolución del Gasto Público en Educación, 2000-2005**  
**Ramo 38**

(Millones de pesos corrientes)

RAMO 38 Ciencia y Tecnología (CONACYT) <sup>1</sup>	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Aproba do	Ejercido	Aproba do	Ejercido	Aproba do	Ejercido	Aproba do	Ejercido	Aproba do	Ejercido	Aproba do	Ejercido
							7,935.8	7,941.1	7,706.0	7,777.9	8,143.3	

1/ De 2000 a 2002 este ramo estaba incluido en el Ramo 11

**Fuente:** Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la

**Cuadro 14**

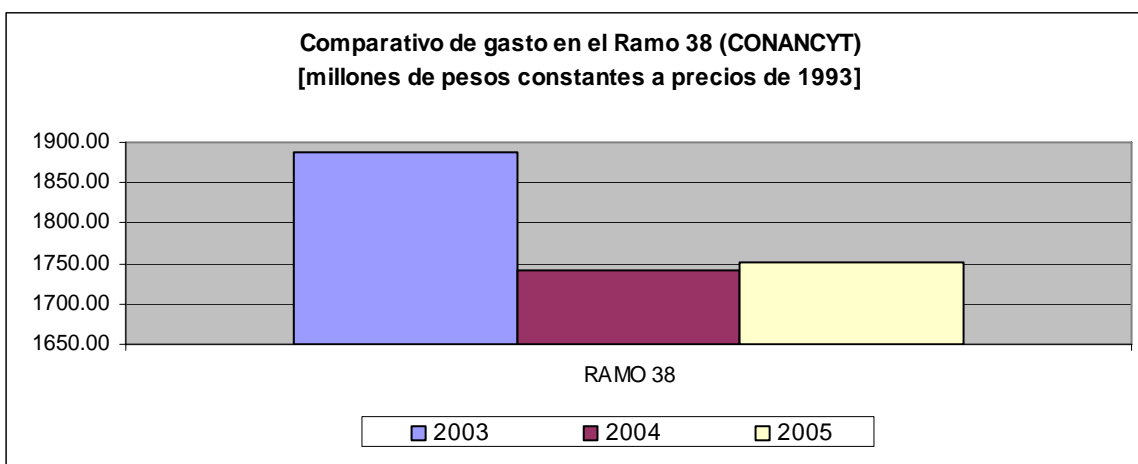
**Evolución del Gasto Público en Educación, 2000-2005**  
**Ramo 38**

(Millones de Pesos Constantes a precios de 1993)

RAMO 38 CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT) <sup>1</sup>	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido
				1886.87	1741.81	1751.81

1/ De 2000 a 2002 este ramo estaba incluido en el Ramo 11

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 - 2005, SHCP.



El último aspecto a considerar y que es de vital importancia, tiene que ver con el control y fiscalización del gasto educativo por parte del Poder Legislativo. Una vez aprobado y publicado el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal tiene la

obligación de ejercerlo; pero a su vez, la H. Cámara de Diputados tiene la facultad de controlarlo y supervisarlos. En la actualidad esta función de supervisión del Gasto Público en México está muy por debajo de lo que recomiendan los estándares internacionales, ya que sólo se revisa el 2% del Presupuesto de Egresos de la Federación y, por supuesto, de la actividad que realizan los países más avanzados. Sin embargo, aún con esas limitaciones, el gasto educativo y el gasto público debe ser considerado por ese órgano legislativo.

El análisis de estos elementos permite llegar a ciertas conclusiones preliminares:

La primera es que el esfuerzo financiero que realiza el gobierno mexicano para cubrir y mejorar la educación en el país es totalmente insuficiente. De nada ha servido que en el plano normativo se recomiende a través del artículo 25 de la Ley General de Educación que se destine un monto correspondiente al 8% del PIB para la educación, porque está claro que aún cubriendo esta meta no alcanzan dichos fondos para dar por terminado el rezago y estar en condiciones de mejorar la competitividad del país.

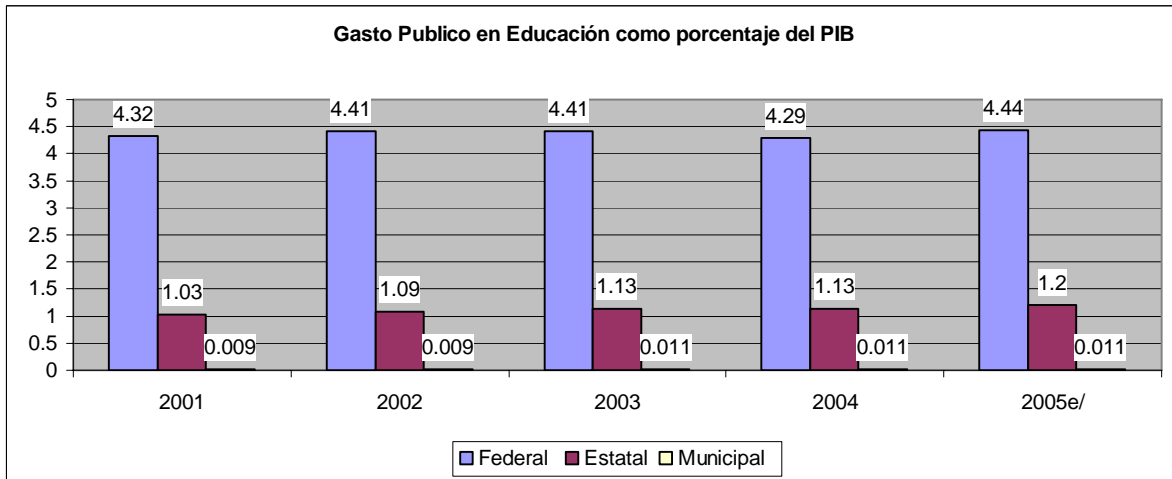
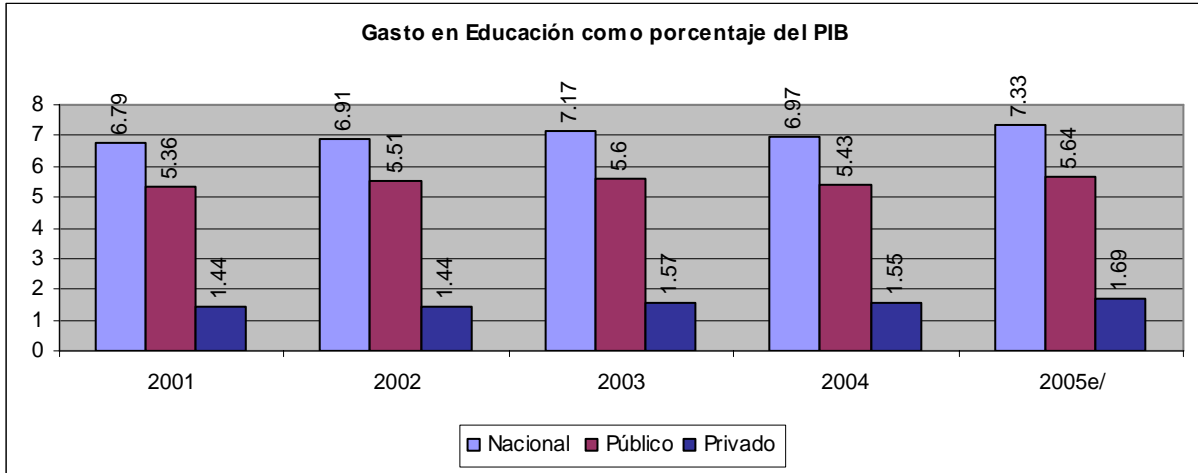
**Cuadro 15**

<b>Concepto</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005<sup>el</sup></b>
Gasto en educación / PIB(Porcentaje)					
<b>Nacional</b>	<b>6.79</b>	<b>6.91</b>	<b>7.17</b>	<b>6.97</b>	<b>7.33</b>
<b>Público</b>	<b>5.36</b>	<b>5.51</b>	<b>5.60</b>	<b>5.43</b>	<b>5.64</b>
Federal	4.32	4.41	4.41	4.29	4.44
Estatad	1.03	1.09	1.13	1.13	1.20
Municipal	0.009	0.009	0.011	0.011	0.011
<b>Privado</b>	<b>1.44</b>	<b>1.40</b>	<b>1.57</b>	<b>1.55</b>	<b>1.69</b>

<sup>el</sup> Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública.





La segunda es que la estructura del gasto público en educación debe estar sujeta a modificaciones para fortalecer la infraestructura física, sin descuidar el pago a los docentes.

La tercera es que los montos orientados a modernizar el sistema educativo mexicano resultan verdaderamente irrisorios para cumplir tal fin. Realizar investigación de alto nivel, mejorar la calidad, modernizar los materiales audiovisuales y de apoyo pedagógico requieren apoyos financieros sólidos que a la fecha no existen.

En otro orden de ideas, y que no tiene que ver directamente con la materia presupuestal pero que si inciden en el mejor uso y optimización de los recursos públicos, están las reformas técnicas, la reforma administrativa, la evaluación que es un renglón en el que se empiezan a dar los primeros pasos, la participación social, la participación de los maestros

de base, la delimitación y acotación del enorme poder del sindicato de maestros, entre otras cosas, que inciden de manera fundamental en el sistema educativo mexicano. El incremento de los recursos públicos es fundamental para lograr la mejoría de la educación en México, pero no es todo. Eso habrá que tenerlo siempre presente.

## **5.2 Gasto social y educación**

El compromiso que el Estado mexicano está obligado a cumplir con la población se contempla en los ordenamientos constitucionales emergidos de 1917. El triunfo de la Revolución Mexicana, movimiento netamente popular, dio lugar a que las legítimas demandas de los desposeídos se plasmaran en nuestra Carta Magna. Los campesinos reclamaban Tierra, Educación, Salud (con mayúsculas), entre otras justas consignas.

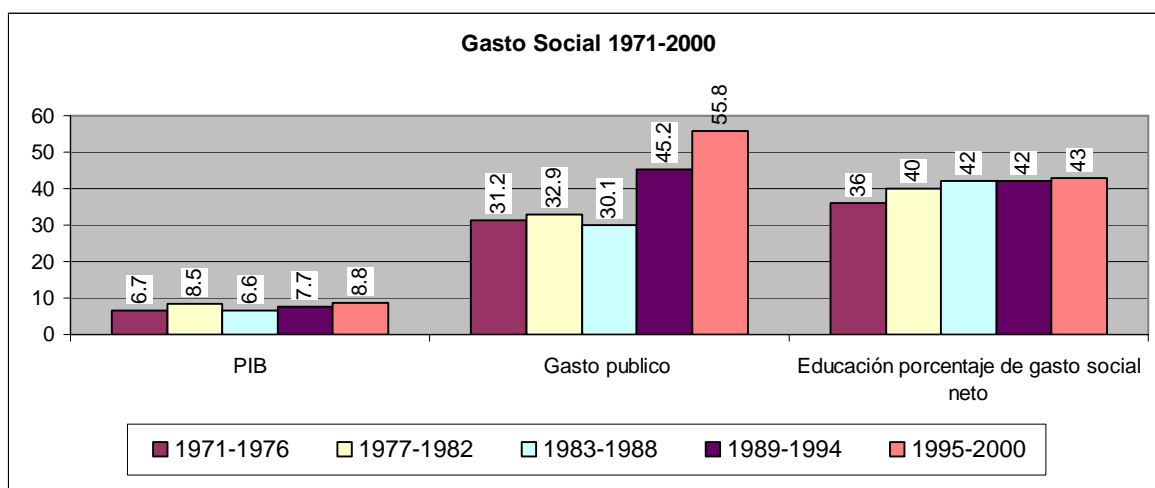
La conformación del Estado posrevolucionario impulsado durante la década de los años veinte, primordialmente por Plutarco Elías Calles, fincó las instituciones y las entidades públicas sobre las cuales se soportarían los ejes económicos, políticos y sociales de nuestro país. Posteriormente, es Lázaro Cárdenas el que culminaría la tarea del callismo al ampliar e integrar la infraestructura económica y social que consolidara el desarrollo económico.

En general, los regímenes del Partido de Estado atendieron el Gasto Social y en términos presupuestales dicho renglón se vio favorecido por montos de relativa importancia. Incluso, en estos últimos años se puede apreciar que el Gasto Social ocupa un espacio significativo dentro de las asignaciones presupuestales.

**Cuadro 16**  
**Gasto social 1971-2000**

<b>Años</b>	<b>Presidente</b>	<b>PIB %</b>	<b>Gasto publico %</b>	<b>Educación porcentaje de gasto social neto</b>
1971-1976	Luis Echeverría	6.7	31.2	36
1977-1982	José López Portillo	8.5	32.9	40
1983-1988	Miguel de la Madrid	6.6	30.1	42
1989-1994	Salinas de Gortari	7.7	45.2	42
1995-2000	Ernesto Zedillo	8.8	55.8	43

**Fuente:** Juan Pablo Guerrero, Coordinador “Impuestos y Gasto Público en México desde una perspectiva multidisciplinaria” Editores CIDE, Porrúa. 2004. p. 570.



El Gasto Social, en términos del gobierno, se utiliza de una manera importante para disminuir la enorme desigualdad y la pobreza que impera en nuestro país. Para este ejercicio presupuestal 2006, se destinarán para las distintas Secretarías con sus respectivos programas más del 65% del gasto programable para este fin.

Sin embargo, este esfuerzo financiero del Estado mexicano, si se compara con otras naciones queda disminuido e incumple con los propósitos de mejorar las condiciones de vida de la población. “El crecimiento de la economía en la segunda mitad de la década pasada fue insuficiente para mejorar los indicadores sociales de México, país que se ubica ahora en el penúltimo lugar entre las naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en cuanto a gasto social por persona y en el último sitio en rendimiento educativo.” (22 de enero de 2003. La Jornada. Roberto González Amador).

Más adelante dice: *“Uno de los indicadores considerados clave por el organismo para medir el grado de desarrollo de un país es el relacionado con el gasto social, renglón donde México se colocó en el penúltimo sitio del grupo, sólo arriba de Corea del Sur y muy por debajo de la media para el conjunto de las naciones integrantes de la OCDE.”* Podría decirse y, en los hechos es así, que hacer una comparación con ese grupo de naciones es desproporcionado.

El ingreso a esa Organización es producto de un sueño fallido que en su momento tuvo Salinas de Gortari, y hoy se padece esa frustración. Sin embargo, hacer una comparación en este renglón o cualquier otro con países de más alto desarrollo, es conveniente si se mantiene la expectativa real de avanzar en una senda de progreso. Por ejemplo, Suecia destina el 31% de su PIB a dicho gasto y en México ligeramente por arriba del 10%. El organismo advierte que en la década pasada ocurrió una disminución en el porcentaje del PIB que los países dedicaron al gasto social. En los años 90, el porcentaje disminuyó a 2% del producto, en comparación con el 2.2% reportado para los años 80. La disminución ha sido más significativa en países como México y Corea del Sur, en comparación con las naciones nórdicas o con Francia y Alemania.

En México, los indicadores de gasto social no mejoraron en la década pasada respecto de los registros observados en los años 80. Esto, aun cuando la economía mexicana logró entre 1996 y 2000 tasas de crecimiento de PIB de 6.5% en promedio anual y a pesar de que actualmente la presión de la deuda pública sobre las finanzas gubernamentales es menor que hace 20 años. Otro indicador que resalta el reporte es el del aprovechamiento de los estudiantes. En este caso, México se situó en el último sitio entre las naciones integrantes de la organización en cuanto a lectura, conocimientos de matemáticas y ciencias, con los primeros lugares ocupados sucesivamente por Japón, Corea del Sur, Finlandia, Canadá y Nueva Zelanda.

En suma, el Gasto Social y el que se destina a la educación está sujeto a fuertes cuestionamientos no tan sólo por el monto que se le destina sino por la forma en que se aplica. El carácter prioritario de la inversión social que promociona el gobierno Federal debería también reflejarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, las prioridades del gobierno Federal, tanto de esta administración como de la pasada, no están en el gasto social. Diversos autores han documentado la desproporción de los cuantiosos recursos que se destinan al pago del servicio de la deuda externa y al rescate bancario respecto del gasto social

### **5.3 Distribución del ingreso y gasto público en educación**

México tiene uno de los peores esquemas de la distribución del ingreso en el mundo. Salvo algunos países africanos y asiáticos, nuestro país se ha distinguido a lo largo del siglo pasado y lo que va de éste, por esa característica que es altamente desfavorable para la mayoría de la población. Si nos atenemos al Índice de Gini que mide el grado de desigualdad, en donde cero se corresponde con la perfecta igualdad de ingresos y uno a la perfecta desigualdad de los mismos, se tiene que para 1984 dicho Índice era de 0.42 y para el año 2000 alcanzó la cifra de 0.48 en 2004 tuvo un incremento que lo llevó a casi los 50 puntos (0.498). Toda esta información se sustenta en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, publicada por el INEGI.

Para ilustrar en el terreno educativo esta situación, se hace referencia a lo que se dice en el 5º. Informe de Gobierno del Presidente Fox en el cual se asienta que mientras el promedio de años de estudio del 20% de la población más pobre apenas se incrementó de 5.5 a 6.4 años de estudio; el 20% de la población más rica mejoró de 11 a 13 su años de escolaridad. Por otro lado, al examinar los datos de acceso a la educación que tienen los jóvenes pertenecientes a familias más ricas (cuyos ingresos están ubicados en el quintil superior), México ocupa el sexto lugar (entre 16 países) en cuanto a la educación básica, el quinto respecto a la media y el octavo en lo que concierne a la superior.

Como estas posiciones son menos desfavorables que las mencionadas en el párrafo anterior, se puede concluir que nuestro sistema escolar opera una exclusión más intensa en los jóvenes más pobres y es mayor incluso que otras naciones con un desarrollo similar. Esto conduce a reflexionar, una vez más, hasta qué punto la educación es capaz de combatir las desigualdades sociales que generan los sistemas económicos actuales.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ofrece datos sobre la relación de ingresos y escolaridad, en los diversos países de la región. La situación de México tampoco es favorable desde este punto de vista: en las zonas urbanas ocupa el decimosegundo sitio (entre 16 que fueron considerados en el análisis), y en las rurales se encuentra en el sexto lugar. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la diferencia existente entre estos dos rangos es atribuible a que para el segundo tipo de zonas sólo se dispuso de información correspondiente a diez países.

Lo que más llama la atención, sin embargo, es que en las zonas urbanas el país ocupa el decimotercer lugar en lo que se refiere a los ingresos que perciben las personas que cursaron entre cero y nueve años de escolaridad, y el décimo lugar en cuanto a los ingresos de quienes alcanzaron diez años o más de escolaridad. Esto puede indicar que la demanda laboral se está inclinando preferentemente hacia los sujetos que alcanzaron mayores niveles educativos (fenómeno que ha sido característico de los países más desarrollados, pero que también se está reproduciendo en otros con menores niveles de desarrollo económico y que, como México, han adoptado un modelo de crecimiento económico similar). (Observatorio ciudadano comunicado numero 60)

Como la escolaridad es uno de los principales factores que explican el comportamiento del ingreso, se hace referencia a las proporciones del ingreso nacional que perciben en diversos países quienes se encuentran en situaciones extremas, es decir, en la capa (o decil) inferior y en la capa superior de la distribución del ingreso.

De acuerdo con esos datos, el 10% más pobre de la población mexicana sólo recibe 1.4% del ingreso nacional, en tanto que el 10% más rico recibe el 42.8% del mismo. En otras palabras, 10% de la población mexicana que se encuentra en el último decil de la distribución del ingreso recibe 30.6 veces las remuneraciones correspondientes a 10% de quienes se encuentran en la situación contraria.

Al comparar la situación de México con la de otros países, se observa que la proporción del ingreso que corresponde a nuestra población más pobre es inferior a la registrada en otros siete países de la región; en tanto que la que corresponde al 10% más rico es mayor que la observada en una decena de naciones. Los datos que aquí se han resumido hablan por sí mismos. No sólo se puede concluir que desde ninguno de los puntos de vista comentados, en México va a la vanguardia en América Latina, sino que por su situación educativa ni siquiera se encuentra en el sitio que le correspondería de acuerdo con su nivel de crecimiento económico. Por lo tanto, la situación educativa heredada por el actual gobierno tiene que ser abordada con enormes dosis de creatividad y sentido de responsabilidad, más aún cuando se viven ya efectos de la recesión económica mundial que seguramente afectará al sector laboral y educativo.

#### **5.4 El gasto familiar en educación**

El conocimiento de la forma en que contribuyen las familias al financiamiento educativo lleva a analizar los resultados que están produciendo las políticas del Estado en las economías familiares. Son innumerables las evidencias de que el actual modelo económico está incrementando la concentración de la riqueza y la desigual distribución del ingreso. Por ejemplo, entre 1994 y 1996 el número total de hogares pobres en México se incrementó 17% (i. e., hogares donde el ingreso per cápita es menor que la línea de pobreza, la cual se estima en razón del costo de una canasta básica alimenticia que cubra los requerimientos nutricionales mínimos).

Por su parte, la desigualdad en la distribución del ingreso, que se había venido incrementando paulatinamente desde 1984 hasta 1994, disminuyó ligeramente en 1996; sin embargo, el descenso de la desigualdad que se experimentó en 1996 se debió a que la crisis económica de 1994 -cuyos efectos se sintieron en los años posteriores- provocó una drástica caída de los ingresos de todos los hogares, también de los menos pobres. Aunque el nivel de desigualdad en 1996 fue menor al de 1994, la mayoría de los hogares enfrentó peores condiciones económicas que en 1994 e incluso en comparación con 1984.

En economía, La Ley de Ernest Engel establece que a medida que aumenta el ingreso disminuye la proporción del gasto alimentario en relación al gasto total de las familias y, en consecuencia, entre menos peso tiene este rubro en los gastos, se incrementa la demanda de servicios y viceversa. Esta ley se confirma en el caso presente: la proporción del gasto alimentario de toda la población disminuyó entre 1984 y 1994 (de 44.5 a 33.6%, respectivamente) y se incrementó en 1996 (35.8%). Consiguientemente, la proporción del gasto destinado a educación y cultura se incrementó paulatinamente durante todo el periodo (de 2.8% en 1984 a 10.6% en 1996).

En las circunstancias de pauperización de los hogares, este aumento de la proporción del gasto educativo puede interpretarse en razón de que la población le concede un alto valor a la educación, sea como vía de acceso al mundo laboral o por otros motivos. Esto significa que, dependiendo de sus posibilidades económicas, la población tiende a afrontar los costos educativos aun a costa de sacrificar otros rubros importantes de gasto, como salud, vivienda, vestido y calzado. Por otra parte, en relación con las políticas de financiamiento de la

educación, aunque el gasto público en educación, en pesos constantes de 1980, mostraba una tendencia a recuperarse entre 1984 y 1994 (de 3.6 a 5.3% del PIB), hacia 1996, experimentó una caída de 13% y aún no se recuperan los niveles de 1994. Esta situación tiene fuertes repercusiones para los hogares más pobres, ya que son éstos los que dependen directamente de los recursos asignados por el Estado al sector educativo.

En estos años aumentó la desigualdad de la distribución del ingreso, cayeron los ingresos de la mayoría de las familias, se dio un incremento generalizado de los costos de vida --que incluyen aspectos como materiales y artículos educativos y otros asociados a la asistencia escolar-- y, por otra parte, descendió en términos reales el gasto público en educación. Todo lo anterior significa que durante este periodo se incrementaron las dificultades que afrontan los sectores más desfavorecidos, que en mayor medida dependen del sector público para educar a sus hijos. Así, aunque aumentó la proporción del gasto destinado por las familias a educación y cultura, esto sólo fue posible mediante el sacrificio del gasto destinado a otros servicios. En un contexto de desigualdad y empobrecimiento creciente, es obvio que los recursos públicos para la educación se deberían incrementar.

El apoyo financiero a las familias de los sectores más pobres (a través de becas de manutención, transporte, materiales y artículos educativos, como se hace en los actuales programas compensatorios), constituiría el "piso necesario" para incrementar la probabilidad de que los niños y jóvenes tengan mayor acceso a la educación postobligatoria y culminen con éxito esos estudios. Sin embargo, para que estas medidas tengan el impacto requerido, sería necesario, además, que estuvieran acompañadas de otra serie de acciones encaminadas a mejorar las remuneraciones del magisterio, la infraestructura de los planteles y otros aspectos relacionados con la calidad de la educación. (Observatorio ciudadano, Comunicado 13).

### **5.5 Desarrollo económico, distribución del ingreso y educación**

El problema en debate es que mientras existe una gran cantidad de estudios y teorías sobre cómo crecer, casi no existe nada sobre cómo mejorar la distribución. Ninguna de las teorías que se han aplicado ha funcionado. Los grandes experimentos comunistas han empobrecido a la clase acomodada sin aliviar la pobreza. Los intentos de redistribución de tierras no han



funcionado. Los esquemas de tasas impositivas progresivas no han brindado diferencias significativas. Lo que sí queda claro, es que el desarrollo es un proceso muy largo y lento, que se debe medir en generaciones y no en décadas. En este sentido, lo único que puede llegar a ser una diferencia es la educación. El gobierno debe atacar a fondo el problema de la distribución del ingreso, a través de una política profunda de educación, en donde ésta se vea como una inversión (a muy largo plazo) y no como un gasto, que va a redituar en una mejora en la distribución del ingreso, pero dentro de mucho tiempo.

La educación es percibida como un determinante para el equilibrio, y su expansión permite el bienestar económico de un país. Muchas investigaciones han estudiado la relación entre la educación y la desigualdad del ingreso. Aunque las estadísticas, especificaciones y modelos difieren, muchos han concluido que incrementos en el promedio escolar, disminuyen la desigualdad del ingreso.

Los elaboradores de políticas educativas, usualmente, justifican que altos gastos en la educación son herramientas muy efectivas para reducir la desigualdad del ingreso. Sin embargo, los estudios empíricos sugieren que la relación entre la educación (como años promedio de escolaridad) y la desigualdad del ingreso aun no es muy clara. Existen algunos estudios empíricos que han investigado la relación entre los años promedio de escolaridad y la desigualdad del ingreso, que determinaron efectos negativos entre la educación y la desigualdad del ingreso.

## **5.6 Situación actual de la educación mexicana.**

En el ciclo escolar 2003-2004, México gastó en educación 7.1 del PIB, lo que significa casi 2.5 puntos porcentuales más que en 1980 ; de esta cifra, el gasto público aumentó, en ese mismo lapso, de 4.33% a 5.56%, y el privado de 0.32% a 1.52%, es decir, cinco veces más que hace 23 años. Tan sólo en los últimos años, México destina un 19% más en términos reales al gasto educativo que en el año 2000 (Informes de gobierno del Presidente Fox.)

Por su parte, el gasto que las familias dedican a la educación (útiles, transporte escolar, etc.) que era del 2% de sus gastos en 1977 ascendió al 10% en 2002, unas cinco veces más (Encuesta de Ingreso y gasto de los hogares. INEGI). El gasto por alumno también creció 15

veces en ese tiempo, si bien partiendo de una base muy baja, y el salario magisterial, medido en número de veces el salario mínimo general vigente en ciudad de México, más que se duplicó en la última década. México ocupa ahora más de 1.6 millones de maestros, el doble que en 1980. Buena parte de estos indicadores permitieron que la matrícula del sistema escolarizado se incrementara de 21.5 millones de alumnos en 1980 a casi 32 millones en la actualidad.

En parte gracias a ese esfuerzo combinado, los indicadores tradicionales mejoraron en estas dos décadas. El promedio de escolaridad de la población de 15 años y más subió de 4.6 a 8 años, el analfabetismo bajó de 17% a 8.3%, y la eficiencia terminal aumentó en primaria al 90.6% y en secundaria al 80.3%. La deserción y reprobación en primaria también disminuyeron considerablemente: a 1.3 y 4.8 % respectivamente, o sea, tres y dos veces menos que hace diez años. En secundaria también se redujeron tales indicadores aunque más ligeramente. Sin embargo, aun cuando tales datos son relevantes, cuando se examinan a la luz de las mediciones educativas internacionales, por ejemplo los estudios PISA y **Education at a Glance 2004**, de la OCDE, o bien cuando se contrastan con los niveles de crecimiento del producto, el ingreso de las personas, la productividad laboral y, en general, la competitividad de México, no se encuentran evidencias de que la mayor aplicación de recursos a la educación hayan tenido una incidencia significativa sobre estas variables económicas.

En contra de ese argumento podría decirse que las reformas educativas o la inversión creciente arrojan resultados solo hasta después de cierto tiempo, quizá una generación o dos. El razonamiento sería válido si advirtiéramos mejoría en los indicadores de calidad, pero éstos se han mantenido constantes mientras el nivel de gasto, en cambio, aumenta consistentemente. Visto así, el sentido común induce a formular entonces una pregunta muy simple: ¿por qué si el gobierno y los particulares están gastando más en educación, los resultados son tan deficientes?

En conjunto, el problema desde luego es muy complejo como para entenderlo solo a partir del gasto; incluye otros factores como la preparación de los maestros, la cuestión de los contenidos, planes y programas, los modelos educativos, los temas de equidad y calidad, y otras variables más del proceso educativo. Por lo tanto, decir que la ausencia de resultados es solo consecuencia de un ejercicio ineficiente del gasto educativo sería simplificar las

cosas; pero negar que, en toda política pública, el manejo eficaz del gasto es un instrumento central, sería subestimar la importancia estratégica que puede tener para mejorar en este caso la educación. El pensamiento convencional en México dice que a mayor gasto, mejor educación, y la discusión tiende a centrarse solo en ese punto. Pero el problema es más complejo.

En 1994, México gastaba en educación, como proporción del PIB, 5.4%, una cifra muy cercana al promedio de los países de la OCDE, que era entonces de 5.9%, y más o menos lo mismo que gastaba Irlanda (5.6%) o Chile (5.7%). Pero al revisar los datos como gasto por alumno, México estaba (como consecuencia del alto crecimiento demográfico) muy por abajo. Mientras México gastaba menos de 5 mil dólares anuales por alumno de educación superior, el promedio de la OCDE era de 8, 134 dólares, Chile invertía 8,436 y Corea 5, 203. Diez años después, el gasto educativo mexicano había subido a 7.1 % del PIB, uno de los más altos entre los países de la OCDE. En principio, se supone que es un buen nivel de gasto y que, teóricamente, debiera arrojar buenos resultados.

Pero cuando se comparan los datos de lo que se gasta contra los resultados de las evaluaciones internacionales, las cosas se vuelven particularmente críticas. A pesar de que nuestro nivel de gasto es comparable al de Corea, Irlanda o la República Checa, los resultados alcanzados por los estudiantes mexicanos es tremendamente bajo. En un estudio reciente de la OCDE entre 31 países, como ya lo hemos señalado, México ocupó el lugar número 30 en comprensión de la escritura, en matemáticas y en ciencias. En cambio, Irlanda alcanzó el sitio número 5, Corea el 6 y la República Checa el 19.

Ahora bien, si se revisan otros indicadores –como crecimiento, ingresos o productividad-, las cosas no cambian demasiado.

Aunque existe una intensa discusión acerca de qué tan fuerte es la relación entre educación y crecimiento –como lo mostró Lester Thurow en 1970 y más recientemente Alison Wolf y aceptando que no se tenga evidencia empírica concluyente y generalizable, algunos economistas piensan que en ciertos segmentos y para grupos específicos (por ejemplo, la educación básica, o la intermedia de los hombres), sí hay una conexión causal entre esas variables.

Si se usa al menos como hipótesis esa idea, lo que ocurre en México es que, a pesar del aumento en el gasto, la baja calidad de la educación ha sido un obstáculo al crecimiento y el producto por habitante ha permanecido prácticamente igual desde 1980 y, de hecho, disminuyó 1% entre 2001 y 2003.

Algo parecido ocurre con la productividad laboral. Según la OCDE, el aumento de riqueza de capital humano mediante la educación eleva la productividad laboral, y, a su vez, el aumento de la productividad laboral ha contribuido con al menos la mitad del crecimiento del PIB per cápita en la mayoría de los países de la OCDE en la última década.

En el caso de México, a pesar del mayor gasto educativo y de los progresos mencionados, la productividad laboral se ha estancado. Por ejemplo, en un estudio sobre cuatro países, el PIB por habitante era más o menos similar en 1921. En los siguientes 70 años, periodo que abarca el estudio, Brasil y México tuvieron tasas anuales parecidas de crecimiento de la productividad laboral -2.4%- y también malos resultados en educación. Los otros dos, Japón y Finlandia, tuvieron en cambio tasas de 5.6% y 4% anuales, respectivamente, e, igualmente, buenos resultados educativos.

Es cierto que el crecimiento de la economía, de la productividad o del ingreso no dependen exclusivamente de la educación sino también de muchas otras variables económicas y políticas, como las crisis recurrentes en América Latina; como también la calidad de la educación y su rentabilidad social no dependen sólo del volumen de gasto que se aplica a educación. En ambos casos, en suma, una educación de calidad como un buen nivel de gasto, son condiciones necesarias pero no suficientes.

Primer punto: México gasta más en educación, pero no gasta mejor. Es la primera vez que el gasto educativo de México como proporción del PIB es más alto que el promedio de los países de la OCDE y es uno de los 8 países en los cuales el gasto creció más rápido que el ingreso per cápita. Adicionalmente, el gasto educativo como porcentaje del gasto público total también es el más alto entre los países de la OCDE: mientras el promedio es de 12.7% en México es de casi 25%. Sin embargo, y aquí radica una parte central del problema, la mayor parte del presupuesto educativo, 97.2%, se va a gasto corriente en general, y, de ese porcentaje, 93.6% tan solo a salarios.

Como es obvio, esta distribución deja muy escaso margen (apenas 2.8% vs. 8.4% de los demás países, en educación básica) para inversión de capital. De continuar la misma estructura de gasto, es decir, aumentos atados principalmente a gasto corriente, no está claro de dónde va a salir el financiamiento adicional para destinarlo por ejemplo a programas especiales de calidad, equidad y eficiencia de la educación.

Aunque las cifras son para la región, la CEPAL considera que para alcanzar algunas de las metas educativas comprometidas en la Declaración del Milenio, las cuales tienen que ver con cobertura o con eficiencia terminal, los países de América Latina y el Caribe requerirán recursos públicos del orden de 14 mil millones de dólares adicionales por año durante los próximos 11 años. Aún si, para el caso de México, hubiera una reforma fiscal que le diera al estado mayores ingresos, con la misma composición del gasto educativo es casi imposible que sirvan para esos objetivos.

Segundo punto: la excesiva concentración del gasto educativo en el gasto corriente, reduce el margen para introducir programas que mejoren más rápidamente los niveles de eficiencia terminal, deserción y reprobación (sobre todo en secundaria) dando por resultado adicional, pero no menos importante, un costo anual estimado en unos 750 millones de dólares. No sólo por las economías que genere, sino por razones de eficacia, es indispensable corregir estas desviaciones, para lo que se necesitará profundizar en innovaciones o programas compensatorios para los que tampoco parece haber espacio presupuestal por ahora.

Un tercer punto que impide el ejercicio eficiente del gasto educativo tiene que ver con la subutilización de la infraestructura física y humana del sistema escolar, especialmente en las grandes zonas urbanas. A pesar de la falta de información precisa, parece ser que el despoblamiento de los centros de las ciudades, los movimientos migratorios internos y el envejecimiento de la población en las zonas céntricas, han provocado una distribución muy heterogénea de la utilización de la planta física y docente instalada, con los consecuentes costos presupuestales. Es decir, se estima que en las escuelas de esas zonas podría haber hasta un 20% del personal docente que recibe un salario pero no está en activo, o sea, frente a grupo, y algunos estudios sugieren que esa posible ineficiencia cuesta alrededor de 17 millones de dólares anuales.

Pero además, otro claro ejemplo de desperdicio de recursos humanos y financieros se encuentra en la formación de maestros. El costo promedio de la formación de un maestro normalista de primaria y la de un egresado de primaria o secundaria, según datos de hace unos años, era de 10 a 1 y de 6 a 1 respectivamente. Estas diferencias no obedecen, al parecer, a que se gaste más en la formación y actualización docente, sino a la reducción de las matrículas en las normales federales llevada a cabo para regular la oferta de los futuros maestros. El problema es que en varias de estas escuelas la planta docente y administrativa se dejó casi intacta.

En conclusión, ambos ejemplos muestran la urgente necesidad de mejorar la microplaneación para facilitar un aprovechamiento más eficiente de esa infraestructura, incentivar la movilidad geográfica de los docentes y gastar mejor los recursos. Ésta, por cierto, es una de las asignaturas pendientes de la descentralización.

Un cuarto punto, sin duda sensible, es examinar si los maestros mexicanos están bien o mal pagados. Desde luego se quisiera que estuvieran mejor pagados, pero un análisis minucioso muestra que la respuesta no es esa, o, al menos, no es tan simple. La cuestión puede plantearse así: a) los maestros reciben salarios muy por encima de otros sectores; b) en comparaciones internacionales, obtienen una valoración social y salarial decorosa; c) no rinden cuentas de nada ni a nadie y su salario no tiene relación con su desempeño; y d) por efecto de la descentralización, se ha generado un desorden salarial atroz en los estados.

A nivel federal –es decir, sin contar lo que obtienen a nivel estatal- los incrementos salariales de los maestros en los años recientes han sido muy superiores a otros gremios y muy bien compensados respecto de la inflación anual. En 1996, por ejemplo, obtuvieron 38.52% de aumento contra una inflación de 27.70%; en 1997, 33% vs. 15.72%; en 1998, 27% vs. 18.61%; en 1999, 20% vs. 12.32%, y en el 2000: 15% de aumento contra una inflación del 8.98%. Aunque algunos de esos incrementos probablemente compensaron las altas inflaciones del pasado, lo cierto es que los maestros han sido uno de los gremios más beneficiados en términos reales.

Pero además, un estudio reciente ha probado que la relación entre mejores salarios y buenos rendimientos escolares no es equivalente. Por ejemplo, en México el salario de los maestros está por encima del ingreso del resto de las personas: 1.77 veces en primaria y

2.25 en secundaria; mientras los maestros en EEUU percibieron en 1999 un salario de 25 mil 155 dólares ajustados, los mexicanos recibieron 13 mil 357, es decir, casi la mitad de sus vecinos. Pero si se compara en función del ingreso per cápita del total de la población, el maestro mexicano obtiene 1.7 veces y el estadounidense sólo 0.7 veces. En ese sentido, el estudio PISA 2000 muestra que en salarios frente a ingreso per cápita, el maestro mexicano de secundaria está en segundo lugar, pero sus alumnos en el sitio número 21 en aprovechamiento. ¿Es esto un signo de eficiencia magisterial? Desde luego que no.

A lo anterior hay que añadir que una de las distorsiones de la descentralización es que ha generado una competencia perversa entre los estados en materia de negociaciones salariales con el SNTE, pues, una vez acordado el aumento salarial nacional cada año con el gobierno federal, el sindicato va a los estados a exigir un incremento adicional a cargo de cada gobierno local. Por ejemplo, con cifras de 2001 –y es difícil conseguir las cifras integradas y actualizadas-, el promedio de días pagados a los maestros de educación básica en el país es de 466 al año. Es decir, ganan casi 16 meses de salario por año, sin incluir otras compensaciones en monto fijo; su carga de trabajo, según el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. “incluye sólo, prácticamente, sus horas frente a grupo”, y tienen al menos 90 días de vacaciones anuales.

Pero además, las diferencias de estado a estado son brutales. Entidades que aparecen en los peores lugares en las evaluaciones, como Chiapas o Oaxaca, pagan 448 y 465 días anuales, respectivamente; en cambio, otros como el DF –que tiene los mejores indicadores- paga unos 460 días al año, y otros más, en la mitad de la tabla, como Colima, pagan 515 días al año. De no corregirse estas tendencias y establecer una política salarial común, las finanzas públicas estatales entrarán al ya extenso catálogo de la crisis fiscal mexicana en muy corto plazo, el gasto corriente seguirá creciendo, no habrá margen para invertir en la calidad de la educación y México continuará con los pésimos indicadores de ahora.

Es ya un lugar común asegurar que el papel de la educación en el desarrollo integral y sostenido de un país es crucial. Más allá de las permanentes aportaciones teóricas y empíricas, los nuevos hallazgos tanto sobre el capital humano y la productividad, como de la relación entre educación y distribución del ingreso y su rentabilidad social y privada, lo cierto es que una educación de calidad es un fin en sí mismo por ser parte fundamental de los satisfactores de vida de una sociedad. Por lo tanto, es evidente que, para alcanzar ese

objetivo, es indispensable tener claro que la correlación entre inversión y calidad puede ser fuerte, pero no absoluta y plantea, en consecuencia, la necesidad no solo de invertir más sino, sobre todo de invertir mejor, mejorar la gestión y optimizar los recursos adicionales. ¿Cómo hacerlo?, Me limito solamente a enunciar algunas ideas que debemos investigar y desarrollar en el futuro y probar su eficacia.

En otras palabras, “antes de echarle más recursos a un saco medio roto, debemos remendar el saco.” El diseño y la ejecución del gasto educativo deben cambiar de un enfoque esencialmente económico y demográfico a otro que se mida a partir de los resultados que se pretenda alcanzar. Es decir, ya no es suficiente con plantearse los incrementos presupuestales solo a partir de los indicadores económicos usuales (como crecimiento estimado, inflación, etc.) o de las necesidades de cobertura, sino que debieran ir asociados a objetivos multianuales, concretos y medibles, de calidad, eficiencia y equidad. Mientras no se tenga claro a dónde se quiere llegar en el mediano plazo, puede incluso resultar irresponsable asignar el gasto de manera creciente en la forma tradicional.

Una evaluación rigurosa, independiente y oportuna es crucial en el logro de objetivos educacionales de mediano y largo plazo. Es un avance la creación del INEE, pero no será suficiente si no produce también una especie de Sistema Nacional de Indicadores de Calidad y de Eficiencia, que permita saber con la mayor precisión el estado de la educación por entidad, municipio, zona o distrito escolar, y escuelas, así como una rendición de cuentas. Esto tendrá sentido tanto para la confección de los presupuestos como para una buena microplaneación, una adecuada asignación de los recursos, o el estímulo a una cierta competencia saludable entre estados y entre centros escolares que sea, desde luego, recompensada.

El contexto educativo en el país es ciertamente asimétrico y diverso. Por ello, parece indispensable desarrollar una nueva metodología nacional, con razonable consenso, para la microplaneación regional que incluya no sólo los factores cuantitativos como hasta ahora (estadísticas básicas, inscripciones anticipadas, obra pública, etc.), sino que vaya asociada a algunos elementos de calidad, eficiencia y equidad.

La anarquía salarial debe ser urgentemente corregida. Allí hay un margen presupuestal que podría ser invertido en los programas de calidad, pero sólo en la medida en que se produzca



una política salarial común que reconozca desde luego las disparidades regionales, pero fije criterios de convergencia que eviten la competencia perversa que hoy se da en la asignación de salarios y prestaciones al personal docente y administrativo, así como ciertas obligaciones de rendición de cuentas que compense y beneficie a los buenos maestros. Obvio es decir que no basta con que dicha política tenga algún tipo de respaldo legislativo en los presupuestos anuales, sino también un consenso político que fortalezca a los gobiernos o entidades débiles frente a las presiones sindicales.

Asociado con lo anterior, la descentralización educativa no estará completa mientras no incluya una descentralización gremial que mueva hacia los gobiernos estatales la titularidad de la relación laboral. Es verdad que puede parecer contradictorio con la idea anterior –en la que subyace una especie de frente común entre gobiernos estatales- pero es preferible negociar con cada sección estatal que con el peso abrumador del sindicato nacional más grande y poderoso del país. Por supuesto, esto implica que las aportaciones sindicales que hoy hace directamente el gobierno federal al SNTE (alrededor del 1.5% del sueldo mensual del trabajador educativo) sean transferidas a las secciones para ir desarmando una de las fuentes de poder corporativo más importantes.

El papel de los gobiernos estatales es clave en la ejecución de una mejor inversión educativa. Los gobiernos federales y estatales debieran acordar anualmente la integración de una especie de bolsa o fondo presupuestal destinada exclusivamente a hacer inversión de capital en temas de calidad y que esté asociada a dos variables. Una es el desempeño que muestren los centros escolares de cada estado y municipio en determinados indicadores, de forma tal que sean premiados los esfuerzos que cada entidad haga e incentivada la competencia entre estados. Y la otra consiste en fijarles a los estados un mínimo porcentual creciente que los estados asignen de sus presupuestos a programas de calidad y eficiencia. Esto podría alentar a los gobiernos locales a hacer sus propios esfuerzos presupuestales y a asumir la administración de la educación básica no como una carga financiera y política –como ocurre hoy- sino como un área de oportunidad para la competitividad de sus estados y el logro de menores desigualdades.

## CONCLUSIONES

Los cuestionamientos que se plantearon para el desarrollo temático de esta investigación fueron de diverso orden. Sin embargo, se pretendió que las interrogantes que se formularan debían apuntar a esclarecer y a definir el comportamiento de este objeto de investigación.

La primera cuestión que hubo que abordar fue la relativa al cambio que se aprecia en la política educativa. Es indiscutible que fueron esencialmente dos los factores que intervinieron en este aspecto: 1) los dramáticos cambios que se presentaron a nivel mundial a partir del inicio del último cuarto del siglo XX y que impactaron la estructura productiva dado el avance en la informática y la telemática; el nuevo marco de las relaciones comerciales y sus efectos en la creación de nuevas regiones neoeconómicas; la correlación de fuerzas políticas que nos llevaron de un mundo bipolar a un mundo unipolar; la transculturización producto de la revolución en los medios de comunicación, entre los elementos más destacables. Ante estos cambios que impactan negativa y positivamente a todo el orbe, los países han tenido que dar respuesta, y como podrá suponerse, ésta ha sido en muchos y variados sentidos; y 2), en el orden interno, México, durante esa etapa también sufrió transformaciones que tienen que ver con las principales variables económicas, políticas y sociales. Entre ellas, el cambio demográfico que ha modificado de manera importante la demanda de los servicios educativos. En el plano económico, México registra uno de los más bajos crecimientos en su PIB, oscilando entre el 2.5 y el 3%, muy por debajo del referente histórico del que hubo en la mitad del siglo XX. Los cambios estructurales en la economía y en el sector público, motivados por el agotamiento de un modelo desarrollista que vulneró las finanzas públicas y puso en el filo de la navaja la solvencia de la economía en su conjunto.

Con el alud de tales transformaciones, es evidente que las políticas educativas y su soporte financiero tenían que sufrir una readecuación que respondiera al nuevo entorno del país y del mundo. No era posible sostener un modelo que resultaba disfuncional a las nuevas condiciones existentes. Porque el asunto no residía únicamente en soportar la creciente demanda educativa, producto del enorme crecimiento demográfico de la década de los años 60 y 70 del siglo XX, sino también había que mejorar el grado de escolaridad promedio, incrementar la eficiencia terminal y abatir la deserción y los índices de reprobación. En suma, había que responder al cambio mundial y a los factores de orden doméstico que reclamaban con urgencia un cambio.

En la parte que nos compete, la Educación Básica, después de tener un crecimiento cuantitativo y cualitativo sorprendente mostró signos de agotamiento. El deterioro en los niveles de vida de la clase media, la reducción significativa de las prestaciones sociales, y la institucionalización de una cultura laboral con algunos tintes negativos existente en el medio magisterial (producto de un modelo sindical semicorporativo), fueron factores que deterioraron la calidad de la enseñanza.

Un punto central es el análisis de la federalización, pues tal y como se ha operado en México ha planteado interrogantes en relación a el concepto de equidad, desde la perspectiva de diversidad de condiciones económicas, sociales y políticas de las entidades federativas; hoy existen gobiernos estatales que preferirían regresar el control de la educación básica al gobierno federal; y otros más reclaman la mínima contribución de otros estados para el desarrollo de la educación, y la casi total dependencia del gasto federal. Otros más ven las grandes diferencias del gasto por alumno entre entidades más desarrolladas y las menos desarrolladas económicamente.

Por ello, cuando se formula la pregunta sobre quienes son los beneficiarios de la educación, implícitamente se interroga sobre a quienes benefician los gastos en educación; las respuestas han sido múltiples desde diversas perspectivas de estudio. Por ejemplo, el reconocimiento del papel de la educación como factor del crecimiento económico y la relación entre el acceso generalizado a la educación y la tendencia a mejorar la distribución del ingreso; sin embargo, la escasez de recursos provoca efectos negativos sobre esos factores y además sobre la calidad de la educación.

La política educativa deberá encontrar propuestas que modifiquen a la educación en México, para que se encuentre en condiciones de responder a las exigencias de los procesos de globalización, que no necesariamente a las ideas neoliberales; por ejemplo, incorporar a los educandos a los ambientes de la tecnología de punta, al de los conocimientos científicos revolucionarios de la ciencia y de la informática. La necesidad de una educación básica actual que nos permita incorporarnos al mundo globalizado.

Una de las instituciones más significativas de la modernidad es la escuela, y con mayor precisión, el fenómeno social de haber logrado poner a disposición de la sociedad la educación para todos los niños y niñas. Lograr educar en lo básico a la población. El

financiamiento asocia la asignación de recursos que hace la sociedad para los procesos educativos con que la decisión de adjudicar depende del papel que le otorga la sociedad a la educación y con ello se explicitan los objetivos de la misma. En este concepto está implícito el criterio de pertinencia como mecanismo de evaluación. En todo caso se pregunta sobre si la sociedad queda o no conforme con el esfuerzo realizado.

Las preguntas básicas que dan vida a una política de financiamiento educativo son: a) ¿cuándo deberá gastar una nación o una comunidad dada en educación?; b) ¿qué clase de escolaridad debe proporcionar?; y c), ¿quiénes deberán pagar por dicha educación? Evidentemente, son cuestiones que atañen al financiamiento educativo, pero también son cuestiones políticas, involucrando decisiones sobre un crecimiento económico más rápido, la distribución de los beneficios esperados de dicho crecimiento, y la distribución de los costos que la expansión educativa entre los diferentes grupos y clases sociales.

Lo anterior es una respuesta a la reminiscencia de la teoría del capital humano que pretendió, y todavía intenta, establecer la pertinencia de la educación sólo en relación o con preponderancia en los aspectos económicos, como posibles resultados de la educación. Tengo entonces un elemento más para considerar que una orientación de política educativa para asignar gasto a la educación puede estar o no relacionada con los planteamientos teóricos del capital humano y tratar, por tanto, de imaginar una política de financiamiento acorde con otros pronunciamientos teóricos. E invita, por consiguiente, a intentar caracterizar el proyecto de nación y de política educativa del presente para comprender los esfuerzos de recursos que se ponen en juego y en qué rubros.

La política educativa actual tiene su antecedente en la década de los noventa del siglo pasado, en el periodo presidencial de Carlos Salinas De Gortari, cuando en 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y en 1993 se promulga la Ley General de Educación. Es un parteaguas en las características de la política educativa.

Lo que se encuentra como sustento teórico de las reformas, descritas por ellas, es el dominio de la teoría del capital humano, para cuyos artífices la educación está convocada por la sociedad y la economía a proveer de mano de obra capacitada para el nivel de desarrollo tecnológico de las máquinas-herramientas, y para sobrevivir a las exigencias intelectuales de la vida productiva. Queda de lado una visión más humanista de la educación.

Por otra parte, la realidad mexicana presenta grados agudos de diferencia negativa en distribución del ingreso y, por tanto, en oportunidades de un desarrollo integral y suficiente para una buena calidad de vida; y la realidad de la polarización en la distribución del ingreso debe ser un indicador definitivo para valorar la asignación de recursos para la educación básica.

Históricamente las partidas presupuestales asignadas a la educación han sido las más significativas dentro del gasto público. En la actualidad dichas partidas están integradas por el Ramo 11, Ramo 25 y Ramo 33, la sumatoria de estos tres ramos más los montos que diversas Secretarías de Estado destinan a la educación constituyen el total de este renglón.

Es preciso señalar que casi un tercio de la población en México está inscrita dentro del Sistema Educativo Mexicano. Para la Educación Básica el Ramo 33 es de particular interés porque a través de él fluyen los fondos federales que alimentan a las entidades federativas, excepto al Distrito Federal.

En lo que se refiere a la distribución del ingreso, se puede argumentar conforme al comparativo que se muestra respecto de los años 2000 y 2005, que son las familias más ricas las que concentran la mayor parte del ingreso nacional; mientras las familias más pobres son las que acumulan menos del ingreso nacional.

El crecimiento real del gasto en los que se refiere a la función de educación fue de 3.5 en promedio. En lo que se refiere a niveles educativos, el que revela mayor crecimiento es el de postgrado con un 5.9%; siguiéndole la educación básica con 5.7%, y son éstas las que muestran un crecimiento. En tercer término, esta la educación superior con un 3.4% y, en cuarto, la educación media superior con un 3.2 manifestando un crecimiento menor y por último esta la educación para adultos con -3.5% la cual muestra un claro decrecimiento.

El esfuerzo financiero que realiza el gobierno mexicano para cubrir y mejorar la educación en el país es totalmente insuficiente. De nada ha servido que en el plano normativo se recomiende a través del artículo 25 de la Ley General de Educación que se destine un monto correspondiente al 8% del PIB para la educación, porque está claro que aún cubriendo esta meta, no alcanzan dichos fondos para dar por terminado el rezago y estar en condiciones de mejorar la competitividad del país.

La estructura del gasto público en educación debe estar sujeta a modificaciones para fortalecer la infraestructura física sin descuidar el pago a los docentes. Los montos orientados a modernizar el sistema educativo mexicano resultan verdaderamente irrisorios para cumplir con los compromisos ineludibles como: realizar investigación de alto nivel, mejorar la calidad, modernizar los materiales audiovisuales y de apoyo pedagógico porque requiere apoyos financieros sólidos que a la fecha no existen.

En otro orden de ideas, y que no tiene que ver directamente con la materia presupuestal, pero que si inciden en el mejor uso y optimización de los recursos públicos, están las reformas técnicas, la reforma administrativa, la evaluación (que es un renglón en el que se empiezan a dar los primeros pasos), la participación social, la participación de los maestros de base, la delimitación y acotación del enorme poder del sindicato de maestros, entre otras cosas, que inciden de manera fundamental en el sistema educativo mexicano. El incremento de los recursos públicos es fundamental para lograr la mejoría de la educación en México, pero no es todo. Eso habrá que tenerlo siempre presente.

El Gasto Social, en términos del gobierno, se utiliza de una manera importante para disminuir la enorme desigualdad y la pobreza que impera en nuestro país. Para este ejercicio presupuestal 2006, se destinarán para las distintas Secretarías con sus respectivos programas más del 65% del gasto programable para este fin. Sin embargo, este esfuerzo financiero del Estado mexicano, si se compara con otras naciones queda disminuido e incumple con los propósitos de mejorar las condiciones de vida de la población.

México tiene uno los peores esquemas de la distribución del ingreso en el mundo. Mientras el promedio de años de estudio del 20% de la población más pobre apenas se incrementó de 5.5 a 6.4 años de estudio; el 20% de la población más rica mejoró de 11 a 13 su años de escolaridad. El problema en debate es que mientras existe una gran cantidad de estudios y teorías sobre cómo crecer, casi no existe nada sobre cómo mejorar la distribución.

Aunque existe una intensa discusión acerca de qué tan fuerte es la relación entre educación y crecimiento –como lo mostró Lester Thurow en 1970 y más recientemente Alison Wolf- y aceptando que no se tenga evidencia empírica concluyente y generalizable, algunos economistas piensan que en ciertos segmentos y para grupos específicos (por ejemplo, la educación básica, o la intermedia de los hombres), sí hay una conexión causal entre esas

variables. Si se usa al menos como hipótesis esa idea, lo que ocurre en México es que, a pesar del aumento en el gasto, la baja calidad de la educación ha sido un obstáculo al crecimiento y el producto por habitante ha permanecido prácticamente igual desde 1980 y, de hecho, disminuyó 1% entre 2001 y 2003.

La excesiva concentración del gasto educativo en el gasto corriente, reduce el margen para introducir programas que mejoren más rápidamente los niveles de eficiencia terminal, deserción y reprobación (sobre todo en secundaria) dando por resultado adicional, pero no menos importante, un costo anual estimado en unos 750 millones de dólares. No sólo por las economías que genere, sino también por razones de eficacia, es indispensable corregir estas desviaciones, para lo cual se necesitará profundizar en innovaciones o programas compensatorios para los cuáles tampoco parece haber espacio presupuestal por ahora.

Es ya un lugar común, asegurar que el papel de la educación en el desarrollo integral y sostenido de un país es crucial. Más allá de las permanentes aportaciones teóricas y empíricas, los nuevos hallazgos tanto sobre el capital humano y la productividad; como de la relación entre educación y distribución del ingreso y su rentabilidad social y privada, lo cierto es que una educación de calidad es un fin en sí mismo por ser parte fundamental de los satisfactores de vida de una sociedad.

Es evidente que, para alcanzar ese objetivo, es indispensable tener claro que la correlación entre inversión y calidad puede ser fuerte, pero no absoluta y plantea, en consecuencia, la necesidad no sólo de invertir más, sino, sobre todo, de invertir mejor, mejorar la gestión y optimizar los recursos adicionales. ¿Cómo hacerlo? Me limito solamente a enunciar algunas ideas que debemos investigar y desarrollar en el futuro y probar su eficacia.

En otras palabras, “antes de echarle más recursos a un saco medio roto, debemos remendar el saco”. El diseño y la ejecución del gasto educativo deben cambiar de un enfoque esencialmente económico y demográfico a otro que se mida a partir de los resultados que se pretenda alcanzar. Es decir, ya no es suficiente con plantearse los incrementos presupuestales solo a partir de los indicadores económicos usuales (como crecimiento estimado, inflación, etcétera) o de las necesidades de cobertura, sino que debieran ir asociados a objetivos multianuales, concretos y medibles, de calidad, eficiencia y equidad.

Mientras no se tenga claro a dónde se quiere llegar en el mediano plazo, puede incluso, resultar irresponsable, asignar el gasto de manera creciente en la forma tradicional.

Una evaluación rigurosa, independiente y oportuna es crucial en el logro de objetivos educacionales de mediano y largo plazos. Es un avance la creación del INEE, pero no será suficiente si no produce también una especie de Sistema Nacional de Indicadores de Calidad y de Eficiencia, que permita saber con la mayor precisión el estado de la educación por entidad, municipio, zona o distrito escolar, y escuelas, así como una rendición de cuentas. Esto tendrá sentido tanto para la confección de los presupuestos como para una buena microplaneación, una adecuada asignación de los recursos, o el estímulo a una cierta competencia saludable entre estados y entre centros escolares que sea, desde luego, recompensada.

El contexto educativo en el país es ciertamente asimétrico y diverso. Por ello, parece indispensable desarrollar una nueva metodología nacional, con razonable consenso, para la microplaneación regional que incluya no sólo los factores cuantitativos como hasta ahora (estadísticas básicas, inscripciones anticipadas, obra pública, etcétera), sino que vaya asociada a algunos elementos de calidad, eficiencia y equidad.

La anarquía salarial debe ser urgentemente corregida. Allí hay un margen presupuestal que podría ser invertido en los programas de calidad, pero sólo en la medida en que se produzca una política salarial común que reconozca desde luego las disparidades regionales, pero fije criterios de convergencia que eviten la competencia perversa que hoy se da en la asignación de salarios y prestaciones al personal docente y administrativo, así como ciertas obligaciones de rendición de cuentas que compense y beneficie a los buenos maestros. Obvio es decir que no basta con que dicha política tenga algún tipo de respaldo legislativo en los presupuestos anuales, sino también un consenso político que fortalezca a los gobiernos o entidades débiles frente a las presiones sindicales.

Asociado con lo anterior, la descentralización educativa no estará completa mientras no incluya una descentralización gremial que mueva hacia los gobiernos estatales la titularidad de la relación laboral. Es verdad que puede parecer contradictorio con la idea anterior –en la que subyace una especie de frente común entre gobiernos estatales-, pero es preferible negociar con cada sección estatal que con el peso abrumador del sindicato nacional más



grande y poderoso del país. Por supuesto, esto implica que las aportaciones sindicales que hoy hace directamente el gobierno federal al SNTE (alrededor del 1.5% del sueldo mensual del trabajador educativo) sean transferidas a las secciones para ir desarmando una de las fuentes de poder corporativo más importantes.

El papel de los gobiernos estatales es clave en la ejecución de una mejor inversión educativa. Los gobiernos federales y estatales debieran acordar anualmente la integración de una especie de bolsa o fondo presupuestal, destinada exclusivamente a hacer inversión de capital en temas de calidad y que esté asociada a dos variables. Una es el desempeño que muestren los centros escolares de cada estado y municipio en determinados indicadores, de forma tal que sean premiados los esfuerzos que cada entidad haga e incentivada la competencia entre estados. Y la otra consiste en fijarles a los estados un mínimo porcentual creciente que los estados asignen de sus presupuestos a programas de calidad y eficiencia. Esto podría alentar a los gobiernos locales a hacer sus propios esfuerzos presupuestales y a asumir la administración de la educación básica no como una carga financiera y política –como ocurre hoy- sino como un área de oportunidad para la competitividad de sus estados y el logro de menores desigualdades.

## Bibliografía

Abbagnano, N. (2003). Diccionario de Filosofía. México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, V. (1997). Introducción. En Aguilar Luís F.; Lowi, T. J.; et. al. Las hechuras de las políticas,(pp.15-74). México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, V. L. F. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México. Sociología, 19. pp. 14-37

Aziz, A. Canales, A. Flores, C. Ibarrola, M. et al (2000) Las recomendaciones educativas del Banco Mundial. Observatorio Ciudadano de la Educación. México:  
<http://www.observatorio.org/comunicados/comun39.html>

Aziz, A. Canales, A. Flores, C. Ibarrola, M. et al (2001) Las recomendaciones educativas del Banco Mundial. Observatorio Ciudadano de la Educación. México:  
<http://www.observatorio.org/comunicados/comun057.html>

Bartomeu, M. Juárez, F. Juárez I. Santiago, H. (1992). Epistemología o fantasía. El drama de la pedagogía. México: Los cuadernos del acordeón, Universidad Pedagógica Nacional.

Bell, D. (1977). Introducción. La separación de ámbitos: exposición de temas. En Daniel Bell. Las contradicciones culturales del capitalismo pp.17-44. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Editorial Patria.

Bell, D. (1977). El hogar público: Sobre la “sociología fiscal” y la sociedad liberal. En Daniel Bell Las contradicciones culturales del capitalismo pp.209-264 México: Consejo Nacional para las Culturas y las Artes y Alianza Editorial Mexicana.

Bobbio, N. (1985). Democracia e ingobernabilidad. En Norberto Bobbio. Liberalismo y democracia. pp. 103 -109. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (1987). Estado, Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política. Pp.71-73. Barcelona: Ed. Plaza y Janes Editores.

Borja, R. (1998). Enciclopedia de la política. México: Fondo de Cultura Económica.

Calero, J. & Bonal, X. (1999). Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español. Barcelona, España: Ediciones Pomares-Corredor.

Carnoy, M., Nugent, R. Sumra, S. et.al. (1986). Economía política del financiamiento educativo. En países en vías de desarrollo. México: Ediciones Gernika.

Castañeda, N. (1997). Modernidad y posmodernidad. Revista electrónica Mar y Arena. Consultado el día 18 de julio de 2005 en el World Wide Web: <http://ccu.maz.uasnet.mx/maryarena/junio/modernidad>.

Castells, M. (2003). La globalización truncada de América Latina, la crisis del estado nación y el colapso neoliberal. Notas para el debate. Recuperado el 20 de agosto de, 2005, de [http://www.fsmt.org.co/aa/img/Manuel\\_Castells](http://www.fsmt.org.co/aa/img/Manuel_Castells).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. (2005). Gasto en educación. México: Cámara de Diputados

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2002). Ley de Coordinación Fiscal. México: Diario Oficial de la Federación

Echeverría, B. (1996). La religión de los modernos. Revista electrónica El fractal, (9). Consultado el día 18 de julio de 2005 en el World Wide Web: <http://www.fractal.com.mx/F26echeverria>.

Eisner, E. W. (1998). Conocimiento educativo. En Eisner El ojo ilustrado. Indagación cualitativa y mejora de la práctica educativa (81-103). México: Paidós.

Fox, Q. V. Fox propone. México: Ediciones 2000

Fullat, G. O. (1997). Homo educandus: antropología filosófica de la educación. México, Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla, Universidad Pedagógica Nacional

Juan Pablo Guerrero, J. P. (2004). (Coordinador) "Impuestos y Gasto Público en México desde una perspectiva multidisciplinaria" México: CIDE.

García, A. M. (1996). Aprendiendo a ser humanos. Antropología de la educación. Navarra, España: Ediciones Universidad de Navarra.

García, G. J. L. (2005). Europa y Latinoamérica: Reflexión comparada de sus sistemas de educación. Pp.13-25. En García, C. C. y Vega, G. L. (Coord.) La educación obligatoria en Europa y Latinoamérica. España: Grupo Editorial Universitario

Gimeno, S. J. (1998). Nuevos mapas de poderes en la educación. En J. Gimeno Sacristán. Poderes inestables en educación. Madrid, España: Ediciones Morata, pp. 253-338

Guevara, N. G. (2004). Presentación del Anuario Educativo UPN. México: Archivo electrónico.

Habermas, J. (1987). A nova intransparencia: A crisis do Estado de ben-estar social e o agotamento das anergias utópicas. Novos Estudos, 18, Sao Paulo

Hopenhayn, M. y Ottone, E. (2002). El gran eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI. México: Fondo de Cultura Económica.

Hubinger, V. (1996). Antropología y modernidad. Consultado el día 18 de julio de 2005 en el World Wide Web: <http://redie.ens.uabc.mx/contenido/Hubinger>

Jallade, J. P. (1988). Financiamiento de la educación y distribución del ingreso en América Latina. México: FCE.

Latapí, P. (1998). Un siglo de educación nacional: una sistematización. En Latapí, Un siglo de educación en México. 21-42. México: FCE, CONACULTA.

Latapí, P. (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 2002. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 6. 2. Recuperado en : <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapí.html>.

Latapí, S. P. (2004). La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios 1992-2004. México: Fondo de Cultura Económica.

Llamas, H. I. (2003). Equidad en la asignación de recursos en educación. En Morduchowicz, (Coord.) Equidad y financiamiento en la educación en América Latina (59-88). Buenos Aires, Argentina: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO.

Morduchowicz, A. (Coord.) (2003). Equidad y financiamiento de la educación en América Latina. Buenos Aires, Argentina: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO

Moreno M. P. (2004). Material didáctico y apuntes de clase. México: manuscrito, y acetatos. México: UPN.

Morin, E. (1990). Introducción al pensamiento complejo. Barcelona, España: Editorial Gedisa.

Morin, E. (1999). Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. México: UNESCO.

Muñoz, L. P. (Coord.) (2001). Comisión de Estudios para la Reforma del Estado Conclusiones y Propuestas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Noriega, B.M. (1985). La política educativa a través de la política de financiamiento. Culiacán, Sinaloa: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Noriega, CH. M. (1996). En los laberintos de la modernidad: globalización y sistemas educativos. México: Universidad Pedagógica Nacional.

Noriega, M. (1998). El financiamiento de la educación: su historia y su estudio. En Latapí, S. (Coord.) Un siglo de educación en México I. (358-382). México: FCE, CONACULTA.

Observatorio ciudadano. (2004). Comunicado numero 60. Consultado en <http://observatorio-ciudadano.com.mx>

Ornelas, C. (1995). El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo. México: CIDE, Nacional Financiera, FCE.

Osorio, J. (2004). El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder. México: FCE.

Pasillas, M. A. (1992). Pedagogía, educación, información 143-156. En Revista de Acatlán 1. México: UNAM, ENEP Acatlán.

Pérez, G. A. I. (1998). La cultura escolar en la sociedad neoliberal. Madrid: Ediciones Morata.

Plihon, D. (2003). El nuevo capitalismo. México: Siglo XXI.

Poder Ejecutivo Federal. (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa. México: Poder Ejecutivo Federal, Poderes Ejecutivos Estatales, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Poder Ejecutivo Federal (1993). Artículo 3º Constitucional. México: Secretaría de Educación Pública

Poder Ejecutivo Federal (1993). Ley General de Educación. México: Secretaría de Educación Pública

Poder Ejecutivo Federal. (2001). Programa Nacional de Educación. México: Secretaría de Educación Pública.

Poder ejecutivo Federal. (2004). Cuarto informe de gobierno. Recuperado el 22 de agosto del <http://cuarto.informe.presidencia.gob.mx/docs/descargables/escrito/doc/P290300>

Prawda, J. (1987). Logros e inequidades y retos del futuro del Sistema Educativo Mexicano. México: Grijalbo.

Prawda, J. y Flores, G. (2001). México educativo revisitado. Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo. México: Océano.

Preciado, C. J. (2004). La gobernabilidad democrática en México postpriista. Recuperado el 24 de agosto de 2005 de <http://www.unesco.org/most/wsf/coronado.doc>

Presidencia de la República. (2005), Quinto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox. México: PEF.

Rojas, M. (2003). Una introducción a la nueva economía política. Puebla: Universidad de las Américas.

Salles, V. (2000). Modernidad. En Baca, O. L. Bosker-Liwerant, J. Castañeda, F. et.al. (Comp.) Léxico de política. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales. Consejo Nacional de Ciencia Y tecnología, Fundación Heirich Böll, Y Fondo de Cultura Económica.

Tedesco, J.C. (2003). Prólogo. En Morduchowicz, A. (Coord.) Equidad y financiamiento de la educación en América Latina. (9-13) Buenos Aires, Argentina: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO.

Tedesco, J. C. (2000). Educar en la sociedad del conocimiento. México: Siglo XXI.

Torres, S. J. (2001). Un mundo en crisis y reestructuración. En Jurjo Torres Santomé.

Educación en tiempos de neoliberalismo. Madrid, España: Ediciones Morata, pp. 15-41

Touraine, A. (1994). Crítica de la modernidad. México: Fondo de Cultura Económica

Ulloa, H. M. L. (1999). El financiamiento de la educación en la Administración del Presidente Ernesto Zedillo 1995-1999. En Comisión de educación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión & Universidad Pedagógica Nacional. Foro Nacional La educación básica ante el nuevo milenio Vol. I. (129-159) México: Cámara de Diputados y UPN.

Urquidí, V. L. (1978). Resumen del seminario sobre financiamiento de la educación. En Brodersohn, M. Sanjuro, M. E. Financiamiento de la educación en América Latina. (50-60) México: Fondo de Cultura Económica, Banco Interamericano de Desarrollo.

Villarreal, H. (2005). La asignación de recursos públicos a la educación. Problemática y perspectivas. México: FCE.